



8 mei
2026

Buiten beeld, buiten controle

*Waarom begrotingsfondsen beter
bestuur en toezicht vereisen*



Algemene Rekenkamer



Buiten beeld, buiten controle

***Waarom begrotingsfondsen beter bestuur en
toezicht vereisen***

Inhoud

Voorwoord	4
Resumen	5
Rapport in het kort	9
1 Conclusies en aanbevelingen	11
1.1 Hoofdboodschap	11
1.1.1 <i>Naleving van het wettelijk kader schiet in de praktijk structureel tekort</i>	12
1.1.2 <i>Ontbreken van een algemeen beleidskader is een kernprobleem</i>	14
1.1.3 <i>Efficiëntie ten koste van transparantie en toezicht</i>	15
1.2 Aanbevelingen	16
2 Gezamenlijke reactie ministers en nawoord	19
2.1 Gezamenlijke reactie ministers	19
2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	23
3 Inleiding	25
3.1 Achtergrond en context	25
3.2 Leeswijzer	26
4 Begrotingsfonds gedefinieerd	27
4.1 Wettelijk kader	27
4.2 Wat zijn begrotingsfondsen	30
4.2.1 <i>Begripsomschrijving</i>	30
4.2.2 <i>Eigenschappen van een begrotingsfonds</i>	31
4.2.3 <i>Voor- en nadelen</i>	32
4.2.4 <i>De keuze voor begrotingsfondsen kritisch bezien</i>	33
4.2.5 <i>Ontbreken van een algemeen beleidskader voor begrotingsfondsen</i>	35
5 Begrotingsfondsen in beeld	37
5.1 Overzicht van fondsen	37
5.2 Instelling van begrotingsfondsen	38
5.3 Opgeheven begrotingsfondsen	40
5.4 Niet-actieve fondsen	42
6 Verzwakte bestuurlijke toezicht op begrotingsfondsen	51
6.1 Onduidelijke <i>governance</i> structuur	51

6.1.1	<i>Uiteenlopende invulling van toezicht</i>	51
6.1.2	<i>Onduidelijk onderscheid tussen toezicht en beheer</i>	53
6.2	Doelen onvoldoende concreet	55
7	Gebrekkige begroting en verantwoording tasten het budgetrecht aan	58
7.1	Niet tijdige of achterwege gebleven begrotingen	58
7.2	Gebrekkige verantwoording beperkt de uitoefening van het budgetrecht	62
7.2.1	<i>Het voordeel van efficiëntie wordt niet benut</i>	63
7.2.2	<i>Weinig tot geen transparantie in het gebruik van publieke middelen</i>	65
7.3	Onvolledig en inconsistent financieel totaalbeeld	65
7.3.1	<i>Onvolledig totaalbeeld</i>	66
7.3.2	<i>Gebrek aan samenhang in de financiële relatie: onduidelijke resultaten</i>	67
8	Van opzet naar werking: lessen uit drie begrotingsfondsen	71
8.1	Beheeropzet in praktijk biedt onvoldoende basis voor doelmatige en doeltreffende uitvoering	71
8.1.1	<i>Financieel beheer en administratie zijn niet consistent en niet inzichtelijk</i>	72
8.1.2	<i>Doelen zijn te algemeen geformuleerd en onvoldoende toetsbaar</i>	72
8.1.3	<i>Toezicht en verantwoording bieden onvoldoende basis voor tijdige sturing en parlementaire controle</i>	73
8.2	Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela	75
8.2.1	<i>Achtergrond</i>	75
8.2.2	<i>Opzet beheer</i>	76
8.2.3	<i>Toezicht en verantwoording</i>	79
8.3	Criminaliteitsbestrijdingfonds	82
8.3.1	<i>Achtergrond</i>	83
8.3.2	<i>Opzet beheer</i>	84
8.3.3	<i>Toezicht en verantwoording</i>	86
8.4	Tourism Product Enhancement Fund (TPEF)	90
8.4.1	<i>Achtergrond</i>	90
8.4.2	<i>Opzet beheer</i>	91
8.4.3	<i>Toezicht en verantwoording</i>	94
	Bijlage 1: Onderzoeksvragen, scopeafbakening en normen	97
	Bijlage 2: Gebruikte afkortingen en begrippen	101
	Bijlage 3: Dataverzameling	104
	Bijlage 4: Totaaloverzicht begrotingsfondsen	108

Voorwoord

Transparantie is een constitutionele randvoorwaarde¹ van het openbaar bestuur dat de overheid verplicht tot het verstrekken van deugdelijke, volledige, juiste en tijdige informatie.

Begrotingsfondsen beheren aanzienlijke publieke middelen en nemen een bijzondere positie in binnen het financieel-bestuurlijke bestel van het Land Aruba. Zij opereren grotendeels buiten de reguliere begrotingsstructuur en zijn daarom bij uitstek gebaat bij een hoge mate van transparantie, rechtmatigheid en controleerbaarheid. Het vertrouwen van de samenleving in het financieel beheer van de overheid is onlosmakelijk verbonden met de wijze waarop deze middelen worden aangewend en verantwoord.

Aanleiding voor het onderzoek vormt het breder belang van een goed functionerende begrotingsstructuur, waarin het budgetrecht van de Staten en de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de regering op zorgvuldige wijze met elkaar in balans zijn. Begrotingsfondsen zijn bedoeld als instrument ter ondersteuning van doelgericht beleid, niet als doel op zich.

De Algemene Rekenkamer onderkent dat begrotingsfondsen in specifieke situaties een nuttige rol kunnen vervullen, bijvoorbeeld bij meerjarige beleidsdoelen of geoormerkte middelen. Deze meerwaarde komt echter uitsluitend tot stand wanneer duidelijke normen worden gehanteerd, verantwoordelijkheden helder zijn en verantwoording structureel en tijdig wordt afgelegd. Efficiëntie en slagvaardigheid mogen daarbij nooit ten koste gaan van transparantie en toezicht.

Met dit rapport beoogt de Algemene Rekenkamer bij te dragen aan het versterken van het financieel beheer van het Land en de controle door de Staten. De conclusies en aanbevelingen zijn gericht op het herstellen van transparantie, het borgen van het wettelijk kader en het beschermen van het budgetrecht van de Staten. Het is aan regering en Staten om, op basis van dit rapport, invulling te geven aan deze noodzakelijke verbeteringen.

Algemene Rekenkamer
7 mei 2026

¹ Artikel V.19 van de Staatsregeling van Aruba.

Resumen

Fondonan di presupuesto (begrotingsfondsen) ta wordo institui pa por haci uzo di fondonan publico dirigi riba metanan specifico y cu por ta disponibel den transcurso di mas aña. E ultimo aki no ta posibel den e sistema regular di presupuesto. Begrotingsfondsen ta destina pa contribui na continuidad di financiamiento, eficiencia y control pa logra metanan specifico. E fondonan aki ta enfaticamente un instrumento y no un meta riba nan mes. Begrotingsfondsen ta maneha cantidadnan considerabel di fondonan publico (placa) y tin un posicion special den e sistema financiero-administrativo di pais Aruba (Pais). E hecho cu nan ta opera gran parti pafo di e estructura regular di presupuesto, ta rekeri cu normanan di transparencia, legitimidad y controlabilidad ta bon defini.

Algemene Rekenkamer a investiga si e maneho y supervision di begrotingsfondsen ta ofrece suficiente garantia cu ta uza e fondonan aki legalmente, transparentemente y especificamente pa e metanan indica, como tambe si e derecho di presupuesto y control di Parlamento ta garantiza den practica.

Algemene Rekenkamer ta conclui cu e maneho y supervision actual no ta duna suficiente garantia pa logra e metanan stipula di e fondonan aki. Esaki ta consecuencia di maneho gubernamental (*governance*) deficiente di e fondonan, supervision debil y falta di dunamento di cuenta a hasi cu begrotingsfondsen, pa parti grandi ta keda pafo di bista y control di Parlamento.

Un di e motibonan principal ta e falta structural di cumplimiento di e cuadro legal. Presupuestonan ta aproba laat, algun biaha nan no ta prepar'e, of ta ratific'e despues cu efecto retroactivo. Den casonan caminda tin excepcion di e obligacion regular pa presenta un presupuesto (manera ta e caso di Criminaliteitsbestrijdingsfonds), e sistema crea pa compensa e falta aki door di raporta mas frecuente na Parlamento, no ta funciona tampoco. Ademá, dunamento di cuenta na Parlamento ta fragmenta: informacion cu ta wordo prepara, por ehempel den cuadro di financiamiento for di Hulanda of Europa, no ta wordo entrega na Parlamento structuralmente. Esaki ta haci cu gran fluho di fondonan financiero ta keda pafo di e bista y control efectivo di Parlamento.

E problematica aki ta reforsa pa e falta di un cuadro di maneho general y coherente pa begrotingsfondsen. No tin criterionan cla pa formacion of eliminacion di fondo, reglanan uniforme pa procesamiento financiero, ni proceduranan fiho pa evaluacion

di e fondonan aki. Esaki ta resulta den administracionnan incompleto y inconsistente y un bista financiero fragmenta. Consecuencia ta cu no tin un bista completo y confiabel di e posicion financiero y e riesgonan cu esaki (por) tin pa e Pais. E falta di un bista financiero completo y confiabel ta limit transparencia y controlabilidad, mientras no cumpli cu e cuadro legal ta trece riesgo di legitimidad. Esaki ta debilita e derecho di presupuesto di Parlamento tambe.

Un otro deficiencia ta e falta di un structura di maneho gubernamental (*governance*) cla, y falta di un definicion entre maneho y supervision ta crea confusion den responsabilidad, y ta debilita e control administrativo. Ademá, hopi biaha metanan no ta wordo elabora mas detaya y no ta suficientemente concreto y controlabel. Decisionnan no ta semper bon documenta di manera controlabel, pa cua motibo no por determina si e fondo ta contribui realmente na e metanan proponi. Esaki ta limita tanto e maneho di e fondo como e control di realisacion di metanan.

Aunke a institui begrotingsfondsen en general cu e intencion di ta mas eficiente y eficaz, no por garantiza esaki suficientemente. E deficiencianan menciona, hunto, ta haci cu begrotingsfondsen no ta un fortaleza, sino un menasa structural pa bon maneho financiero y dunamento di cuenta. Asina no ta logra realisa e beneficianan di formacion di begrotingsfonds y e instrumento aki ta bira un riesgo pa transparencia, legitimidad y control administrativo. Begrotingsfondsen tin balor añadi solamente ora nan ta goberna pa normanan estricto, maneha di manera transparente y ta cumpli cu supervision estricto. Pa e motibo aki ta necesario pa fortalece control. Eficiencia nunca mester bay a costo di transparencia y control.

E recomendacionnan di Algemene Rekenkamer ta dirigi riba crea transparencia, garantiza cumplimiento cu e cuadro legal y fortalece control administrativo. E siguiente recomendacionnan ta dirigi na tur ministernan:

- *Establece un cuadro di maneho coherente.* Desaroya y formalisa un cuadro di maneho pa tur begrotingsfondsen, caminda tin criterianan cla na momento di institui, organisa, maneha, supervisa, evalua y elimina un fondo. E cuadro mester indica claramente na ki momento e formacion di un begrotingsfonds ta hustifica y cua condicionnan mester aplica pa garantiza transparencia, legitimidad y control administrativo. E cuadro di maneho mester ta aproba formalmente, publica, evalua periodicamente y desaroya den consulta cu Parlamento pa logra un maneho cu amplio sosten. Mester evita cu esaki ta sosode di forma arbitrario y percura pa reglanan igual pa tur fondo.
- *Fortalece maneho di begrotingsfondsen.* Na momento di institui cada begrotingsfonds mester determina explicito y claramente ken ta responsabel pa maneho, ehecucion, supervision y dunamento di cuenta. Mester evita un structura di maneho cu no ta bon y cla defini pasobra esaki ta debilita e

checks-and-balances y ta reduci responsabilidad. Percura pa un maneho cla pa asina un control efectivo por keda garantisa.

- *Garantisa cumplimiento di e cuadro legal (Comptabiliteitsverordening 1989).* Supervisa estrictamente e entrega y aprobacion na tempo di presupuestonan y cuentanan anual di tur begrotingsfondsen y preveni gastonan sin autorisacion. Cumplimento di cuadro legal no ta un escogencia di maneho sino un requisito obligatorio. Mester evita un situacion manera esun di *Tourism Product Enhancement Fund* caminda posteriormente a ratifica gastonan haci den 2020 y 2021 pa falta di un autorisacion na tempo.
- *Formula metanan concreto, cu por proba y midi.* Elabora metanan legal den mas detaye cu indicadornan pa por midi esaki y determina e resultado di proyectonan. Sin concretisa esaki no por determina si proyectonan ta contribui na e metanan indica y ta crea e riesgo cu ta uza fondonan na un manera ineffectivo of inapropia.
- *Elimina tur e fondonan inactivo di manera legal.* Algemene Rekenkamer ta sostene e intencion di Gobierno pa trece begrotingsfondsen na ordo y elimina e fondonan cu no ta activo mas. Algemene Rekenkamer ta recomenda pa regla esaki di manera formal y cu e aprobacion anterior di Parlamento.

Algemene Rekenkamer ta recomenda Parlamento pa:

- *Aplica e derecho di presupuesto estrictamente.* No permiti aprobacion retroactivo di presupuesto y exige autorisacion anterior pa asina salvaguardia e derecho presupuestario di Parlamento.
- *Exigi dunamento di cuenta transparente y periodicamente.* Rekeri cu begrotingsfondsen ta entrega cuentanan anualmente, incluyendo informacion financiero y progreso di e realizacion di metanan. Mara consecuencia na incumplimento di esaki. No permiti eficiencia bay a costo di transparencia y control.
- *Stimula evaluacion y reconsideracion di e uzo di begrotingsfondsen.* Pidi pa evaluacion periodico di eficiencia y efectividad di begrotingsfondsen existente. Reconsidera continuidad di un begrotingsfonds na momento cu e fondo a logra su metanan, ta inactivo of no tin suficiente valor aña.

Ademas, Algemene Rekenkamer ta recomenda pa haci uzo di *lessons learned* for di e investigacion aki como tambe di experiencia anterior cu proyectonan grandi, na momento di institui e begrotingsfonds nobo, e Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds. Pa por garantisa maneho y control administrativo ta necesario pa metanan ta bon defini, tin criterionan cla y specifico na momento di formacion di begrotingsfondsen nobo, pa e estructura di maneho ta cla y dunamento di cuenta ta transparente, completo y na tempo. E consehonan di tanto Raad van Advies como e College Aruba Financieel Toezicht ta importante pa preveni repeticion di riesgonan of problemanan señala.

Den e reaccion di gobierno, gobierno ta sostene e necesidad pa mehora e maneho y dunamento di cuenta di begrotingsfondsen. Den e cuadro aki gobierno a indica cu a inicia un trayecto coherente di mehoracion den un cuadro mas amplio pa fortalece maneho financiero di e Pais. Esaki ta dirigi riba reduccion y simplificacion di fondonan di presupuesto (manteniendo e fondonan Begrotingsfonds Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds, Tourism Product Enhancement Fund y Criminaliteitsbestrijdingsfonds), desaroyo di instrumento alternativo manera reservanan destina (bestemmingsreserve) y introduccion di un systema formal di reportahe financiero (verslaggevingsstelsel). Cu esaki gobierno ta confirma tambe e necesidad pa bin cu un sistema formal di reportahe financiero. Gobierno ta duna di conoce cu lo implementa e reforma gradualmente, cu mehoracion concreto a corto plaso, y lo informa Parlamento regularmente tocante e progreso. Lo uza e rapport di Algemene Rekenkamer como ayudo pa esaki.

Algemene Rekenkamer ta aprecia cu e gobierno ta reconoce e deficiencianan identifica y cu ta mira fortalecimiento di maneho como prioridad. Sinembargo, Algemene Rekenkamer ta enfatisa cu e institucion di e Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds ta hustifica solamente si e deficiencianan constatada ta wordo preveni. Ademá, Algemene Rekenkamer ta recomenda cu tanto elimina fondonan activo existente como e uzo di bestemmingsreserve, mester tuma lugar di manera cuidadoso, transparente y controlabel. Algemene Rekenkamer lo sigui monitor e implementacion di e reformanan anuncia.

Rapport in het kort

Doel



Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen of het beheer van en toezicht op begrotingsfondsen voldoende waarborgen bieden voor rechtmatige, transparante en doelgerichte besteding van publieke middelen. De Algemene Rekenkamer onderzoekt in hoeverre het wettelijk kader wordt nageleefd, of de aansturing en verantwoording toereikend zijn ingericht en of het budgetrecht en de controlerende rol van de Staten daadwerkelijk worden gewaarborgd. Het onderzoek beoogt hiermee bij te dragen aan het versterken van het financieel-bestuurlijke bestel en de democratische controle op begrotingsfondsen.

Belangrijkste bevindingen



- Er ontbreekt een algemeen en samenhangend beleidskader en er is sprake van tekortkomingen in doeldefiniëring waardoor begrotingsfondsen vaak langduriger en breder worden ingezet dan oorspronkelijk beoogd.
- Begrotingen en jaarrekeningen worden meestal niet tijdig vastgesteld of ontbreken volledig.
- Rollen en verantwoordelijkheden zijn onvoldoende scherp afgebakend en toezicht is niet optimaal ingericht.
- Het financiële totaalbeeld van begrotingsfondsen is onvolledig en onvoldoende betrouwbaar.
- Er is sprake van onvoldoende transparantie en verantwoording richting de Staten, terwijl verantwoording aan Nederlandse of Europese partners die in voeding voorzien wel wordt afgelegd.

Belangrijkste risico's



Begrotingsfondsen brengen in hun huidige vorm aanzienlijke risico's met zich mee voor het financieel-bestuurlijke bestel. Door het ontbreken van tijdige begrotingen en structurele verantwoording raken de begrotingsfondsen buiten het zicht van de Staten en is effectieve parlementaire controle daardoor beperkt. Onduidelijke *governance*-structuren en een gebrekkige scheiding tussen beheer en toezicht leiden tot verzwakte bestuurlijke grip en onduidelijke verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn doelstellingen vaak

onvoldoende concreet en toetsbaar, waardoor niet kan worden vastgesteld of middelen daadwerkelijk bijdragen aan het beoogde beleid. Het ontbreken van een volledig en betrouwbaar financieel totaalbeeld vermindert de transparantie en controleerbaarheid, terwijl afwijkingen van het wettelijk kader rechtmatigheids-risico's met zich meebrengen. Gezamenlijk maken deze risico's dat begrotingsfondsen geen versterking vormen, maar een structurele bedreiging voor goed financieel bestuur en verantwoording.



- Aantasting van het budgetrecht van de Staten
- Verzwakte bestuurlijke grip
- Onvoldoende doelbereik
- Gebrek aan transparantie
- Rechtmatigheidsrisico's

Hoofdconclusie en boodschap



Een begrotingsfonds is bedoeld als instrument om publieke middelen doelgericht en meerjarig in te zetten voor specifieke beleidsdoelen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het beheer en toezicht op de bestaande begrotingsfondsen dit doel in de praktijk onvoldoende waarborgen. Door tekortschietende *governance*, onvoldoende naleving van het wettelijk kader en gebrekkige verantwoording is er geen zekerheid dat de middelen daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van de beoogde doelen en staat het budgetrecht van de Staten onder druk. Door onvoldoende transparantie blijven honderden miljoenen guldens buiten beeld en buiten controle. Begrotingsfondsen hebben uitsluitend meerwaarde wanneer zij transparant functioneren en onder volwaardig parlementair toezicht staan.

Aanbevelingen



De Algemene Rekenkamer beveelt aan om:

- een algemeen en bindend beleidskader voor begrotingsfondsen vast te stellen. Voorgesteld wordt om de aanbevelingen uit dit onderzoek mee te nemen;
- de aansturing, *governance* en rolverdeling te versterken;
- het wettelijk kader strikt na te leven, onder meer met tijdige begrotingen en structureel en volledig verantwoording af te leggen aan de Staten;
- doelstellingen concreet en toetsbaar te maken, voorzien van toetsingscriteria en meetbare indicatoren;
- niet-actieve fondsen rechtmatig op te heffen.

1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Hoofdboodschap

Begrotingsfondsen worden ingesteld om publieke middelen doelgericht, meerjarig en beheersbaar in te zetten voor specifieke beleidsdoelen waarvoor de reguliere begrotingsstructuur en -systematiek onvoldoende ruimte biedt. Zij beogen continuïteit in financiering te waarborgen, geormerkte inkomsten af te zonderen en flexibiliteit te bieden bij de uitvoering van beleid. In die zin zijn begrotingsfondsen bedoeld als een beleidsinstrument binnen de begrotingsstructuur dat bijdraagt aan doelmatigheid, transparantie en aansturing. Het begrotingsfonds is nadrukkelijk geen doel op zich.

De Algemene Rekenkamer constateert echter dat de praktijk wezenlijk afwijkt van dit beoogde doel. Hoewel begrotingsfondsen als instrument voor een doelgerichte en efficiënte inzet van publieke middelen zijn bedoeld, toont het onderzoek aan dat tekortschietende *governance*, gebrekkig toezicht en onvoldoende verantwoording hebben geleid tot verzwakt bestuurlijk inzicht en verminderde grip. De Algemene Rekenkamer concludeert daarom dat het huidig beheer en toezicht geen toereikende waarborg bieden voor doelbereiking van de begrotingsfondsen.

Een belangrijke onderliggende oorzaak van de gesignaleerde problemen is het structureel niet naleven van het wettelijk kader voor begrotingsfondsen. Dit uit zich onder meer in het niet tijdig vaststellen van begrotingen, het volledig uitblijven daarvan en het achterwege laten van verantwoording. Hierdoor raken substantiële financiële stromen buiten beeld en komen zij buiten de effectieve controle van de Staten te liggen. Naleving van het wettelijk kader is geen beleidskeuze, maar een dwingende vereiste.

Deze tekortschietende naleving wordt versterkt door het ontbreken van een eenduidig en samenhangend beleidskader voor het omgaan met begrotingsfondsen. Er ontbreken heldere criteria voor de noodzaak van fondsvorming, duidelijke richtlijnen voor de financiële verwerking van de relatie tussen begrotingsfondsen en het Land en vaste procedures voor evaluatie en opheffing. Deze lacunes werken direct door in de (centrale) financiële administratie en het totaal financieel overzicht. Onvolledige en inconsistente financiële administraties, in combinatie met het uitblijven van structurele verantwoording, maken dat geen volledig en betrouwbaar inzicht bestaat in de financiële positie van en risico's voor het Land.

Een versnipperd financieel overzicht en gebrekkig toezicht ondermijnen daarmee de bestuurlijke grip en tasten het budgetrecht van de Staten aan.

Daarnaast stelt de Algemene Rekenkamer vast dat, hoewel de doelstellingen van begrotingsfondsen wettelijk zijn vastgelegd, deze veelal niet nader zijn uitgewerkt in concrete en toetsbare criteria. Uit dossieronderzoek blijkt dat de besluitvorming onvoldoende is vastgelegd, waardoor niet controleerbaar is in hoeverre bekostigde projecten daadwerkelijk aansluiten bij de doelstellingen van het begrotingsfonds. Dit belemmert zowel de inhoudelijke sturing als de controleerbaarheid van het begrotingsfonds.

BUDGETRECHT

WAT IS BUDGETRECHT?

Het recht van de Staten om de begroting vooraf goed te keuren, waarbij vooraf toestemming wordt verleend voor de inzet van publieke middelen en om achteraf toezicht te houden op de uitvoering ervan via verantwoording en jaarrekeningen.

De essentie van het budgetrecht is dat er geen verplichtingen mogen worden aangegaan of uitgaven mogen worden gedaan, voordat de Staten hiermee vooraf heeft ingestemd.

De Algemene Rekenkamer constateert dat efficiëntie en slagvaardigheid bij begrotingsfondsen worden nagestreefd, zonder dat daarvoor voldoende waarborgen voor toezicht, controle en verantwoording zijn ingericht. Daardoor wordt het beoogde voordeel van fondsvorming niet gerealiseerd. In plaats van een versterking van doelgericht beleid vormen begrotingsfondsen zo een risico voor transparantie, rechtmatigheid en aansturing. Wanneer duidelijke normen voor bestuurlijke verantwoordelijkheid ontbreken, toezicht niet consistent wordt toegepast en structurele verantwoording aan de Staten uitblijft, verliest het instrument zijn toegevoegde waarde binnen het financieel bestuur. Deze discrepantie tussen doel en praktijk onderstreept dat begrotingsfondsen uitsluitend waarde hebben wanneer zij strikt zijn genormeerd, transparant worden beheerd en stevig worden gecontroleerd. Zonder deze randvoorwaarden ondermijnen zij juist het financieel beheer dat zij geacht worden te versterken. Versterking van de aansturing is daarom geen randvoorwaarde, maar is noodzakelijk om begrotingsfondsen verantwoord te kunnen blijven inzetten. Efficiëntie mag daarbij niet ten koste gaan van transparantie en toezicht.

De hoofdboodschap wordt nader uitgewerkt in de volgende deelconclusies.

1.1.1 Naleving van het wettelijk kader schiet in de praktijk structureel tekort

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de naleving van het wettelijk kader voor begrotingsfondsen tekortschiet en er daarmee sprake is van onvoldoende waarborgen voor rechtmatig, transparant en doelgericht financieel beheer. Met name op het terrein van *governance*, toezicht, begroting en verantwoording worden

essentiële wettelijke vereisten niet consequent nageleefd. Dit blijkt onder meer uit het structureel niet tijdig vaststellen van begrotingen, dan wel het volledig uitblijven daarvan bij meerdere begrotingsfondsen.

Zo zijn bij het *Tourism Product Enhancement Fund* (TPEF) gedurende meerdere dienstjaren uitgaven gedaan zonder voorafgaande begrotingsautorisatie. Het niet tijdig vaststellen van begrotingen, het uitblijven of vertragen van verantwoording is niet incidenteel, maar structureel van aard. Ook waar bewust is afgeweken van het reguliere begrotings- en verantwoordingskader, blijken de waarborgen ontoereikend.

Zo blijkt dat bij het Criminaliteitsbestrijdingsfonds, dat wettelijk is uitgezonderd van de begrotingsplicht en waarvoor compenserende voorschriften voor frequente verantwoording gelden, deze voorschriften in de praktijk niet worden nageleefd. Structurele, tijdige en inhoudelijke rapportage aan de Staten is uitgebleven, waardoor effectieve parlementaire controle feitelijk niet is gewaarborgd. Als gevolg hiervan beschikken de Staten niet over het volledige, tijdige en betrouwbare inzicht dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun kaderstellende en controlerende taak. Daarmee wordt het budgetrecht uitgehold. Zolang deze tekortkomingen voortduren, vormen begrotingsfondsen geen versterking, maar juist een risico voor het financieel beheer.

De Algemene Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat bij begrotingsfondsen met Nederlandse of Europese financiering - waarvoor strikte verantwoordingsvoorwaarden gelden - wél aan de verantwoordingsplicht wordt voldaan. Toch worden deze verantwoordingsrapportages niet aan de Staten voorgelegd.

Hoewel deze middelen niet (direct) uit de Landsbegroting afkomstig zijn, blijft verantwoording aan de Staten noodzakelijk. Begrotingsfondsen zijn immers wettelijk ingestelde beleidsinstrumenten van het Land. Deze worden met goedkeuring van de Staten ingesteld en voor het functioneren daarvan is als zodanig verantwoording verschuldigd aan de Staten als hoogste toezichtorgaan. Het achterwege laten van informatievoorziening aan de Staten is daarom bestuurlijk onjuist, druist in tegen Artikel V.19 van de Staatsregeling van Aruba en ondermijnt de controlerende taak van de Staten.

De Algemene Rekenkamer constateert dat bij sommige instellingsverordeningen geen duidelijk onderscheid is tussen toezicht en beheer. Een voorbeeld hiervan is het *Tourism Product Enhancement Fund*. Hierdoor ontstaan interpretatieverschillen over wie waarvoor verantwoordelijk is, wie toezicht houdt en wie uiteindelijk aanspreekbaar is op resultaten. Onduidelijke rolverdelingen bemoeilijkt de aansturing en een coherent functioneren van begrotingsfondsen. Dit leidt tot het ontbreken van effectieve *checks-and-balances*.

In sommige gevallen zijn restantsaldi, van begrotingsfondsen die langdurig inactief zijn gebleven, administratief afgewikkeld, zonder dat een formele opheffing heeft plaatsgevonden, zoals het geval bij het Interim-Wegeninfrastructuurfonds (IWIF) en het Onderwijsfonds. Deze wijze van financiële afhandeling is in strijd met het wettelijk kader, aangezien zij plaatsvindt buiten een formeel besluit tot opheffing en zonder expliciete wettelijke regeling van de bestemming van middelen. Begrotingsfondsen blijven langdurig voortbestaan zonder beleidsmatige activiteit, evaluatie of formele opheffing. Dit komt door het ontbreken van overdracht, bij bijvoorbeeld kabinetswisselingen, waardoor eigenaarschap diffuus wordt. Dit ondermijnt de continuïteit, transparantie en bestuurlijke beheersing van publieke middelen.

1.1.2 Ontbreken van een algemeen beleidskader is een kernprobleem

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ontbreken van een algemeen samenhangend beleidskader voor begrotingsfondsen een wezenlijke tekortkoming vormt in het financieel-bestuurlijke bestel. Door het ontbreken van eenduidige criteria voor fondsvorming, een expliciete afwegingssystematiek en uniforme normen voor doeluitwerking, *governance* en toezicht, wordt het instrument begrotingsfonds niet op een beheers- en toetsbare wijze ingezet. Evenmin zijn bindende procedures vastgelegd voor periodieke evaluatie en tijdige opheffing. Hierdoor worden begrotingsfondsen veelal ad hoc ingesteld waarbij ander mogelijke (urgente) maatschappelijke prioriteiten niet voldoende worden meegenomen in de afweging. Besluitvorming is daarmee onvoldoende gebaseerd op objectieve en transparante criteria en te sterk afhankelijk van incidentele beleidskeuzes. Deze tekortkomingen brengen het risico met zich mee dat publieke middelen niet doelmatig en niet in lijn met maatschappelijke prioriteiten worden ingezet.

Daarnaast constateert de Algemene Rekenkamer dat het ontbreken van een beleidskader direct leidt tot onvoldoende geborgde aansturing en financieel beheer. *Governance*-structuren verschillen per fonds, verantwoordelijkheden zijn niet uniform vastgelegd en het onderscheid tussen beheer, toezicht en verantwoording is niet consequent doorgevoerd. Hierdoor is tijdige bijsturing beperkt mogelijk en is de bestuurlijke grip op de inzet van publieke middelen onvoldoende. Het ontbreken van duidelijke evaluatie- en opheffingscriteria maakt bovendien dat fondsen formeel blijven bestaan, ook wanneer zij feitelijk geen activiteiten meer ontplooiën of hun doel hebben bereikt.

Voorts ontbreken bindende richtlijnen voor de financiële verwerking van de relatie tussen begrotingsfondsen en het Land. Inconsistente administraties, onduidelijke rekening-courantverhoudingen en het ontbreken van afzonderlijke jaarrekeningen

leiden ertoe dat geen volledig, actueel en betrouwbaar financieel totaalbeeld bestaat. Daarmee voldoet de financiële informatievoorziening niet aan de eisen van transparantie en controleerbaarheid die aan goed financieel beheer mogen worden gesteld. Het begrotingsfonds verschuift hierdoor van een instrument ter ondersteuning van financieel beheer naar een constructie die publieke middelen (deels) onttrekt aan het reguliere begrotings- en verantwoordingsproces.

Samenvattend concludeert de Algemene Rekenkamer dat het ontbreken van een algemeen beleidskader ertoe leidt dat begrotingsfondsen onvoldoende systematisch worden ingericht, aangestuurd, gecontroleerd, geëvalueerd en beëindigd. Hierdoor voldoen zij niet aan de normatieve eisen van goed financieel bestuur. Zolang deze structurele tekortkomingen niet worden weggenomen, blijft het gebruik van begrotingsfondsen bestuurlijk kwetsbaar en wordt de transparantie, rechtmatigheid en controleerbaarheid van de overheidsfinanciën wezenlijk beperkt.

1.1.3 Efficiëntie ten koste van transparantie en toezicht

Begrotingsfondsen worden veelal gemotiveerd vanuit het streven naar efficiëntie, flexibiliteit en slagvaardigheid. Door middelen af te zonderen en af te wijken van de reguliere begrotingsstructuur wordt beoogd besluitvorming te versnellen en de inzet van middelen doelgerichter te maken. Het onderzoek laat echter zien dat deze veronderstelde efficiëntiewinst in de praktijk onvoldoende wordt gerealiseerd en in meerdere gevallen zelfs omslaat in een verlies aan transparantie en bestuurlijke controle.

Efficiëntie mag binnen het openbaar financieel beheer nooit worden vervangen door het verminderen van toezicht of het beperken van verantwoording. Juist omdat begrotingsfondsen buiten de reguliere begrotingsstructuur opereren, is een verzwaarde borging van transparantie, toezicht en verantwoording noodzakelijk. Wanneer deze waarborgen ontbreken, ontstaat het risico dat middelen weliswaar snel worden ingezet, maar zonder voldoende controle en tijdige bijsturing.

De Algemene Rekenkamer constateert dat afwijkingen van reguliere begrotings- en verantwoordingsregels regelmatig worden gerechtvaardigd met een beroep op efficiëntie, terwijl tegelijkertijd begrotingen ontbreken, verantwoording niet structureel plaatsvindt en toezicht onvoldoende is ingericht. In die situaties worden sneller handelingen verricht die echter ten koste gaan van het budgetrecht van de Staten, hetgeen bestuurlijk onaanvaardbaar is. Zonder een robuust kader van toezicht en verantwoording is de vraag of sprake kan zijn van efficiëntie, als die haar betekenis als bestuursinstrument verliest.

De kern is dat efficiëntie en transparantie geen tegenpolen zijn, maar elkaar juist moeten versterken. Transparantie, heldere doelen, toetsbare besluitvorming en tijdige verantwoording zijn geen belemmeringen voor doelmatig beleid, maar randvoorwaarden voor effectieve sturing en risicobeheersing. Waar deze ontbreken, neemt de kans toe op ondoelmatige besteding, onrechtmatigheden en verlies van vertrouwen in het financieel bestuur van het Land.

De Algemene Rekenkamer concludeert daarom dat efficiëntie nooit kan dienen als rechtvaardiging voor het afzwakken van toezicht, het omzeilen van begrotingsautorisatie of het beperken van informatievoorziening aan de Staten. Begrotingsfondsen die niet aantoonbaar voldoen aan eisen van transparantie, controleerbaarheid en verantwoording mogen niet worden beschouwd als een doelmatig instrument van financieel bestuur, ongeacht de snelheid of flexibiliteit waarmee middelen worden ingezet.

Begrotingsfondsen kunnen een nuttig beleidsinstrument zijn, maar uitsluitend wanneer zij functioneren binnen duidelijke en afdwingbare randvoorwaarden. Zonder scherp afgebakende doelen, deugdelijke *governance*, tijdige en volledige verantwoording en een integraal financieel overzicht verliezen zij hun legitimiteit en vormen zij een structureel risico voor goed financieel bestuur.

Het Land Aruba staat daarmee voor een fundamentele keuze: begrotingsfondsen moeten óf consequent worden genormeerd, beheerst en transparant verantwoord, óf als instrument in hun huidige vorm substantieel worden herzien.

1.2 Aanbevelingen

De resultaten van het onderzoek leiden de Algemene Rekenkamer er toe de volgende aanbevelingen te formuleren gericht aan alle ministers.

- *Zorg voor één samenhangend en vastgesteld beleidskader.* Ontwikkel en formaliseer één samenhangend beleidskader voor alle begrotingsfondsen, waarin eenduidige criteria worden vastgelegd voor instelling, inrichting, beheer, toezicht, evaluatie en opheffing van fondsen. Dit kader moet duidelijk maken wanneer fondsvorming gerechtvaardigd is en welke randvoorwaarden gelden om transparantie, rechtmatigheid en bestuurlijke grip te waarborgen. Het beleidskader moet formeel worden vastgesteld, gepubliceerd, periodiek geëvalueerd, en dient in afstemming en overleg met de Staten tot stand te komen, zodat er sprake is van een breed gedragen kader voor het gebruik van begrotingsfondsen. Dit voorkomt willekeur en zorgt voor gelijke spelregels voor alle fondsen.
- *Versterk de aansturing op begrotingsfondsen.* Zorg ervoor dat bij de instelling van elk begrotingsfonds expliciet en eenduidig is vastgelegd wie verantwoordelijk

is voor beleid, uitvoering, toezicht en verantwoording. Voorkom onduidelijke *governance*-structuren, aangezien deze leiden tot verzwakte *checks-and-balances* en verminderde aanspreekbaarheid. Zorg voor duidelijke sturing, zodat effectieve controle geborgd is.

- *Borg de naleving van het wettelijk kader (Comptabiliteitsverordening (CV) 1989)*. Zie strikt toe op tijdige vaststelling van begrotingen en jaarrekeningen van alle begrotingsfondsen en voorkom uitgaven zonder voorafgaande begrotingsautorisatie. Naleving van het wettelijk kader is geen beleidskeuze maar een dwingend vereiste. Voorkom een situatie zoals zich heeft voorgedaan bij het *Tourism Product Enhancement Fund* in 2020 en 2021 waarbij uitgaven (en ontvangsten) achteraf worden bekrachtigd vanwege het ontbreken van voorafgaande begrotingsautorisatie.
- *Maak doelen concreet, toetsbaar en meetbaar*. Werk de wettelijke doelstellingen van begrotingsfondsen uit in concrete subdoelen, voorzien van meetbare indicatoren en toetsingscriteria. Zonder deze concretisering is niet vast te stellen of projecten bijdragen aan de beoogde beleidsdoelen en ontstaat het risico op ondoelmatige of oneigenlijke besteding van middelen.
- *Rond inactieve fondsen rechtmatig af*. De Algemene Rekenkamer ondersteunt het voornemen om begrotingsfondsen die niet langer actief zijn op te schonen en, waar nodig, op te heffen. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om deze opschoning, met voorafgaande goedkeuring van de Staten, formeel te regelen en alle inactieve begrotingsfondsen daadwerkelijk op te heffen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de Staten aan om:

- *Het budgetrecht strikt te handhaven*. Sta niet toe dat begrotingen van begrotingsfondsen achteraf of met terugwerkende kracht worden vastgesteld, maar vorder voorafgaande begrotingsautorisatie en waarborg dat het budgetrecht niet wordt uitgehold.
- *Transparante en periodieke verantwoording te eisen*. Vorder van de regering dat begrotingsfondsen jaarlijks verantwoording afleggen, inclusief financiële informatie en voortgang ten opzichte van doelstellingen. Wanneer wettelijke rapportageverplichtingen (ook kwartaalrapportages) niet worden nageleefd, dient de Staten hier expliciet consequenties aan te verbinden. Waarborg dat efficiëntie niet ten koste gaat van transparantie en toezicht.
- *Evaluatie en heroverweging van fondsen te stimuleren*. Vraag periodiek om evaluaties van de doelmatigheid en doeltreffendheid van bestaande begrotingsfondsen. Wanneer fondsen hun doel hebben bereikt, zij langdurig inactief zijn of onvoldoende meerwaarde bieden, dient voortzetting of herbestemming kritisch te worden heroverwogen.

Aanvullend beveelt de Algemene Rekenkamer de ministers en de Staten aan om bij de voorgenomen oprichting van het Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds expliciet lering te trekken uit dit onderzoek en uit eerdere ervaringen met grootschalige projecten. Een goede afbakening van de doeleinden is essentieel voor het beheersbaar en controleerbaar houden van dergelijke projecten. Daarbij dienen de noodzaak en duidelijke criteria voor fondsvorming vooraf te worden vastgelegd, evenals een eenduidige *governance*-structuur, een deugdelijke inrichting van de financiële administratie en verantwoord financieel beheer. Ook is transparantie vereist over de aansluiting van (meerjarige) investeringsgevolgen op de Landsbegroting, de frequentie van tussentijdse rapportages, de inrichting van toezicht en controle en het tijdig afleggen van jaarlijkse verantwoording. De adviezen van zowel de Raad van Advies als het College Aruba financieel toezicht bieden daarbij waardevolle houvast. Het Land moet voorkomen dat de risico's die in het verleden door de Algemene Rekenkamer zijn gesignaleerd bij onbegrensde projecten, en of waar sprake is van afzonderlijke financieringsconstructies, zich opnieuw voordoen. Verwezen wordt naar de onderzoeken *BO Aruba*² en het *Onderzoek naar het contractbeheer en informatievoorziening bij de projecten Green Corridor en Watty Vos Boulevard*³.

² <https://rekenkamer.aw/pages/wp-content/uploads/pdf/rapporten/Rapport-BO-Aruba.pdf>, gepubliceerd d.d. 2 februari 2018.

³ <https://rekenkamer.aw/pages/wp-content/uploads/pdf/rapporten/Rapport-PPS-met-cover.pdf>, gepubliceerd d.d. 26 november 2019.

2 Gezamenlijke reactie ministers en nawoord

In dit hoofdstuk wordt de gezamenlijke reactie van de ministers gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2.1 Gezamenlijke reactie ministers

De Algemene Rekenkamer heeft op 29 april 2026 een gecoördineerde reactie van de minister-President ontvangen. De reactie is in zijn totaliteit opgenomen in dit rapport (zie volgende pagina).



Ministerie van Algemene Zaken
L.G. Smith Boulevard 78
Oranjestad, Aruba
+297 525 4800

INGEKOMEN

Volgnummer: **OND 44/2026**

Datum: **30 APR 2026**

Paraaf: **VW**

Algemene Rekenkamer



Aan de Algemene Rekenkamer Aruba
t.a.v. de Voorzitter mw. drs. F.X.A. Croes-Williams
Wilhelminastraat 6, Oranjestad
Alhier

Datum: **APR 29 2026**

Ons kenmerk: **BMACmn/A-2206/26**

Betreft: **reactie op conceptrapport onderzoek Begrotingsfondsen**

Geachte Voorzitter,

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer inzake de begrotingsfondsen.

De regering constateert dat begrotingsfondsen in de praktijk niet altijd voldoen aan de vereisten van een tijdige en volledige begroting en verantwoording en dat de informatievoorziening aan de Staten verbetering behoeft. Dit onderstreept de noodzaak om begrotingsfondsen beter in te bedden binnen het bredere financieel beheer van het Land. Dit dient evenwel te geschieden binnen de context van het bredere verbetertraject van het financieel beheer, waarvan het niet los gezien kan worden. Binnen het zogenaamde Landspakket is namelijk eerst ingezet op de verbetering van de meer centrale financiële processen.

Tegen deze achtergrond acht de regering het van belang te benadrukken dat inmiddels een traject in gang is gezet om het beheer rond de begrotingsfondsen meer samenhangend en structureel aan te pakken. Deze aanpak maakt deel uit van het bredere traject ter versterking van het financieel beheer van het Land en richt zich in het bijzonder op drie samenhangende speerpunten.



Ministerie van Algemene Zaken
L.G. Smith Boulevard 75
Oranjestad, Aruba
+297 528 4900

In de eerste plaats zet de regering in op vereenvoudiging van het beheer door beperking van het aantal begrotingsfondsen en stroomlijning van het beheer daarvan. Uitgangspunt daarbij is dat dit instrument in de nabije toekomst op meer geïntegreerde wijze wordt vormgegeven, onder meer door de oprichting van het Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds (AIOF) en het opheffen van een aantal bestaande begrotingsfondsen.

De doelstelling is om uiteindelijk uitsluitend het AIOF, het Tourism Product Enhancement Fund (TPEF) en het Criminaliteitsbestrijdingsfonds te handhaven. Voor de laatstgenoemde fondsen geldt dat zij een bijzonder en specifiek doel dienen en in samenhang met andere belanghebbenden worden beheerd. Juist omdat deze fondsen naar verwachting worden gehandhaafd, acht de regering het noodzakelijk om de governance, het beheer en de verantwoording daarvan met prioriteit te versterken. Voor de EU-fondsen geldt dat het beheer en de verantwoording voorts nog via de reguliere begroting zullen plaatsvinden.

In de tweede plaats wordt ingezet op het scheppen van alternatieve instrumenten naast het begrotingsfonds, in het bijzonder in de vorm van de bestemmingsreserve. Daarmee wordt op een andere en meer passende wijze invulling gegeven aan functionele behoeften binnen de overheid waarvoor thans nog gebruik wordt gemaakt van begrotingsfondsen. De regering acht dit van belang om het gebruik van begrotingsfondsen verder te beperken tot situaties waarin dat instrument aantoonbaar noodzakelijk is en een duidelijke meerwaarde heeft ten opzichte van de reguliere begrotingssystematiek.

In de derde plaats acht de regering het noodzakelijk om de beheerregels te verduidelijken door invoering van een formeel financieel verslaggevingsstelsel. Met dit stelsel wordt onder meer de bestemmingsreserve geïntroduceerd en geformaliseerd. Het financieel verslaggevingsstelsel vormt daarbij een belangrijk onderdeel van het bredere beleidskader, voor zover het betrekking heeft op verslaggeving, verantwoording en de formalisering van bestemmingsreserves. De regering beschouwt deze ontwikkeling als een wezenlijke stap in het verhogen van de kwaliteit, inzichtelijkheid en consistentie van het financieel beheer, zowel in algemene zin als specifiek ten aanzien van de begrotingsfondsen.



Ministerie van Algemene Zaken

L.G. Smith Boulevard 76

Oranjestad, Aruba

+297 526 4900

De regering acht het van belang dat deze verbeteringen in een realistische fasering worden uitgevoerd. Het duurzaam op orde brengen van het beheer van begrotingsfondsen vergt een traject van langere adem en hangt samen met bredere organisatorische en bestuurlijke versterking van het financieel beheer van het Land. Dat neemt niet weg dat op korte termijn concrete stappen zullen worden gezet bij de bestaande actieve fondsen en dat parallel daaraan de generieke hervormingslijn verder zal worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

De regering zal de Staten informeren over de voortgang van de voorgenomen maatregelen en ziet het rapport van de Algemene Rekenkamer als een belangrijke ondersteuning bij het verder versterken van het financieel beheer van het Land.

Hoogachtend,

Voorzitter van de Ministerraad

De Minister-President

2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer bedankt de minister-President voor de gecoördineerde reactie op het rapport. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de regering de in het rapport gesignaleerde tekortkomingen in de tijdigheid en volledigheid van begroting en verantwoording van begrotingsfondsen onderschrijft, evenals de noodzaak om de informatievoorziening aan de Staten te verbeteren. De Rekenkamer waardeert de erkenning dat versterking van *governance*, beheer en verantwoording van begrotingsfondsen de prioriteit behoeft.

Nu de oprichting van een nieuw begrotingsfonds zich in een vergevorderd stadium bevindt, benadrukt de Algemene Rekenkamer dat de oprichting van het Begrotingsfonds Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds⁴ gepaard dient te gaan met het aantoonbaar oplossen en borgen van de in dit rapport gesignaleerde tekortkomingen in *governance*, beheer, begroting en verantwoording, zodat deze tekortkomingen worden voorkomen in de nieuwe opzet. De Algemene Rekenkamer wenst daarom ook de Staten mee te geven dat bij de beoordeling van het ontwerp tot instelling van het Begrotingsfonds Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds, alertheid geboden is ten aanzien van het oplossen en borgen van deze geconstateerde tekortkomingen alvorens tot goedkeuring wordt overgegaan.

Daarnaast wijst de Algemene Rekenkamer erop dat het opheffen van bestaande (niet actieve) fondsen niet uitsluitend een wetstechnische exercitie is. Ook de financiële en administratieve afwikkeling dient op correcte en controleerbare wijze plaats te vinden, waaronder de vaststelling van de eindstand, de afwikkeling en verwerking van (eventuele) vorderingen en schulden, de bestemming van eventueel resterende middelen en het afleggen van een transparante eindverantwoording aan de Staten.

Het introduceren van een bestemmingsreserve leidt niet automatisch tot betere sturing en verantwoording. Ook bij dit instrument dient de regering maatregelen te treffen om zeker te stellen dat de doelomschrijving en grondslag van elk bestemmingsreserve eenduidig zijn, dat dotaties en onttrekkingen transparant en binnen de reguliere begrotingsautorisatie plaatsvinden en dat *governance*, interne controle en (tussentijdse) rapportage zodanig zijn ingericht dat de Staten tijdig en volledig inzicht krijgen.

⁴ De Ontwerp-Landsverordening houdende regels met betrekking tot het instellen van een begrotingsfonds voor investeringen van het Land (Landsverordening Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds), is op 20 maart 2026 bij de Staten ingediend.

De Algemene Rekenkamer zal de uitwerking en implementatie door de Regering van de aangekondigde maatregelen volgen en in een later stadium nagaan in hoeverre de beoogde verbeteringen daadwerkelijk leiden tot een tijdige en volledige begroting en verantwoording van begrotingsfondsen en tot een toereikende informatievoorziening aan de Staten.

3 Inleiding

3.1 Achtergrond en context

Door het langdurig uitblijven van de jaarrekeningen van het Land Aruba (het Land), besloot de Algemene Rekenkamer onderzoeken te doen naar de financiële relaties buiten het Land respectievelijk financiële verhoudingen binnen het Land, die van invloed zijn en of risico's hebben op het financieel beheer en de vermogenspositie van het Land.

Op 13 juni 2024 publiceerde de Algemene Rekenkamer haar rapport "Op afstand maar toch dichtbij", een verdiepend onderzoek naar de Instellingen op Afstand (IoA) van het Land. Met dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer inzicht geboden in alle (op dat moment) bestaande IoA in het algemeen en in het bijzonder in de potentiële financiële risico's die het beheer van publieke middelen door deze instellingen voor het Land (kunnen) hebben.

Op 31 januari 2025 publiceerde de Algemene Rekenkamer haar rapport onderzoek naar de jaarrekening van het Land over het dienstjaar 2019. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat dit onderzoeksrapport, ondanks grote achterstanden in de oplevering van de jaarrekening, zeker nog relevant is. Het onderzoek toont namelijk de gevolgen van het niet draadkrachtig doorzetten en afronden van plannen tot verbeteringen en het in de kern, zowel centraal als op decentraal niveau, aanpakken van tekortkomingen in het financieel beheer van het Land. Het Land blijft dezelfde praktijken toepassen in de hoop andere resultaten te bereiken. In haar rol van externe toezichthouder binnen het Arubaanse staatsbestel, levert de Algemene Rekenkamer middels haar onderzoeken een bijdrage aan de versterking van het comptabel bestel en het beter functioneren van het openbaar bestuur. Dit is dus ook de rol van de Algemene Rekenkamer in het verbeteringsproces financieel beheer, conform thema A van het Landspakket Aruba.

Het onderzoek naar de begrotingsfondsen richt zich op de financiële verhoudingen binnen het Land. Doordat elk begrotingsfonds een eigen begroting(sverordening) heeft en een eigen financiële administratie heeft of hoort te hebben, ontbreekt inzicht in de samenhang tussen deze diverse financiële administraties en de centrale financiële administratie van het Land. Met dit onderzoek naar de begrotingsfondsen "Buiten beeld, buiten controle" wil de Algemene Rekenkamer alle

begrotingsfondsen in kaart brengen, inzicht geven in de implicaties van het ontbreken van beleidskaders en een deugdelijk controlemechanisme op het financieel beheer en financieel resultaat van het Land.

Zoals gesteld in haar rapport van 13 maart 2026, Onderzoek naar de Jaarrekening Land Aruba 2020, is het essentieel om ook de onderliggende tekortkomingen in het financieel beheer voor ogen te houden. Deze mogen niet worden genegeerd, maar moeten juist structureel worden aangepakt en duurzaam worden verbeterd. De kennis en inzichten om dit te bereiken zijn er al. Door hier actief en consequent mee aan de slag te gaan, zal het Land niet alleen kunnen bijsturen, maar echt verbeteren. Benut dit momentum om fundamenteel te verbeteren en toekomstbestendig te bouwen.

3.2 Leeswijzer

Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de inrichting, werking en verantwoording van begrotingsfondsen van het Land Aruba. Het onderzoek beoordeelt in hoeverre het beheer van en toezicht op de begrotingsfondsen voldoende waarborgen bieden voor het realiseren van de specifieke doelstellingen van deze fondsen.

Hoofdstuk 1 bevat de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 2 bevat de bestuurlijke afstemming. Hoofdstukken 3 tot en met 7 beschrijven achtereenvolgens de onderzoek context, het wettelijk kader, het overzicht van begrotingsfondsen, de aansturing en de begrotings- en verantwoordingspraktijk. In hoofdstuk 8 worden drie begrotingsfondsen verdiepend onderzocht aan de hand van praktijkvoorbeelden. De bijlagen bevatten de auditopzet, het normenkader en ondersteunende onderzoek informatie.

4 Begrotingsfonds gedefinieerd

In dit hoofdstuk wordt een begrotingsfonds gedefinieerd als financieel instrument van het Land. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van alle begrotingsfondsen en hun belangrijkste kenmerken, waaronder omvang, doelstellingen en financiële positie.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: eerst worden de relevante wettelijke bepalingen behandeld. Vervolgens wordt het begrip 'begrotingsfonds' nader uitgelegd en worden de belangrijkste kenmerken beschreven. Daarna komen de voor- en nadelen aan bod.

Tot slot wordt aandacht besteed aan de motiveringen die ten grondslag liggen aan de keuze voor begrotingsfondsen, evenals aan het bestaan – of het ontbreken – van een overkoepelend beleidskader dat deze keuzes structureel richting geeft.

4.1 Wettelijk kader

In deze paragraaf wordt het relevante wet- en regelgevingskader uiteengezet dat van toepassing is op het functioneren van begrotingsfondsen, met bijzondere aandacht voor de bepalingen over het financieel beheer. De wettelijke grondslagen bepalen niet alleen hoe het fonds wordt ingesteld en beheerd, maar ook welke regels er gelden voor de toewijzing van middelen, het toezicht en de verantwoording.

De instelling van begrotingsfondsen wordt in de artikelen 39 en 40 van de CV 1989 geregeld. De CV 1989 bepaalt dat begrotingsfondsen bij landsverordening worden ingesteld en dat bij de instelling tevens de bestemming van batige saldi van deze fondsen dient te worden geregeld.

COMPTABILITEITSVERORDENING 1989	
HOOFDSTUK VII	
BEGROTINGSFONDSEN	
ARIKEL 39	
1.	Bij landsverordening kunnen begrotingsfondsen worden ingesteld; daarbij wordt tevens de bestemming van batige saldi van deze fondsen geregeld.
2.	Een begrotingsfonds staat onder toezicht van de betrokken minister en de minister van Financiën.
ARIKEL 40	
1.	Begrotingsfondsen worden afzonderlijk beheerd.
2.	De begroting en de jaarrekening van de begrotingsfondsen worden jaarlijks opgemaakt en vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van deze landsverordening.

Omdat begrotingsfondsen bij wet worden ingesteld vereist de opheffing ook een formeel wetgevingsproces waarin de wet wordt gewijzigd of ingetrokken. De CV 1989 stelt verder enkele basisvereisten vast ten aanzien van het toezicht, het beheer, de begroting en de jaarrekening, die bij de instelling van begrotingsfondsen dienen te worden geregeld. Zo is geregeld dat een begrotingsfonds onder

toezicht staat van de betrokken minister en de minister van Financiën⁵ en dat begrotingsfondsen afzonderlijk worden beheerd⁶. De CV 1989 bepaalt dat ter wille van de overzichtelijkheid en de vergelijkbaarheid de begroting en de jaarrekening van een begrotingsfonds volgens dezelfde regels als bij het Land dienen te worden opgemaakt en vastgesteld⁷. De begroting en de jaarrekening van de begrotingsfondsen dienen dus net als bij het Land, jaarlijks te worden opgemaakt en vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van de CV 1989. Dit impliceert dat ook de krachtens de CV 1989 vastgestelde nadere regelingen van toepassing zijn op de begrotingsfondsen. Kortom, de volgende wettelijke regelingen gelden onverkort voor alle begrotingsfondsen:

- Staatsregeling (AB 1987 no. GT 1);
- Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72);
- Subsidieverordening instellingen van openbaar nut (AB 1990 no. GT 34);
- Landsbesluit openbare aanbestedingen (AB 1996 no. 58)⁸;
- Regeling centrale begrotings- en financiële administratie (AB 1990 no. 98);
- Regeling overige financiële administraties (AB 1991 no. 115).

Naast de hierboven genoemde algemeen geldende wettelijke regelingen zijn begrotingsfondsen onderworpen aan aanvullende specifieke regels. Tabel 1 bevat een nadere uiteenzetting van hetgeen onder aanvullende specifieke regels wordt begrepen.

⁵ Artikel 39, lid 2 Comptabiliteitsverordening 1989, AB 1989 no. 72.

⁶ Artikel 40, lid 1 Comptabiliteitsverordening 1989, AB 1989 no. 72.

⁷ Artikel 40, lid 2 Comptabiliteitsverordening 1989, AB 1989 no. 72 inclusief de MvT.

⁸ Per 1 januari 2026 is de nieuwe Aanbestedingsverordening (AB 2019 no.39) en de uitvoering daarvan in het Aanbestedingsbesluit (AB 2024 nr. 14) in werking getreden.

Tabel 1: nadere uiteenzetting aanvullende specifieke regels

Categorie	Omschrijving	Voorbeeld
Instellingsverordeningen	Landsverordeningen waarin de instelling van het begrotingsfonds wordt geregeld, waaronder de doelstelling, de voeding, de <i>governance</i> -structuur, het beheer, het toezicht en eventuele aanvullende uitvoeringsbepalingen.	Instellingsverordeningen van de afzonderlijke begrotingsfondsen
Regelgeving betreffende de voeding	Wettelijke bepalingen die de herkomst, bestemming en aanwending van specifieke financiële middelen vastleggen die aan een begrotingsfonds worden toegewezen.	Landsverordening toeristenheffing ⁹ , als inkomstenbron voor het TPEF
Internationale overeenkomsten	Verdragen, financieringsovereenkomsten, convenanten of andere bindende afspraken met internationale of supranationale partijen die voorwaarden stellen aan de besteding en verantwoording van middelen.	Financieringsovereenkomst tussen de Europese Commissie en de regering van Aruba ter uitvoering van het Nationaal Onderwijs Plan 2007–2017 ¹⁰
Interbestuurlijke afspraken binnen het Koninkrijk	Bestuurlijke en financiële afspraken met andere landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, veelal voorzien van specifieke voorwaarden, verantwoordingsvereisten en ontbindende clausules.	Ontbindende voorwaarden bij Nederlandse bijdragen aan het Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela ¹¹
Internationale verplichtingen	Verplichtingen die voortvloeien uit verdragen of samenwerkingsrelaties met internationale organisaties.	Door UNICEF gestelde voorwaarden aan het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan voor technische bijstand aan het project 'Rechten van het Kind' ¹²

Deze specifieke regels of afspraken zijn van toepassing op het beheer, het toezicht en de verantwoording van de betreffende begrotingsfondsen. Zij vormen een juridisch kader dat aanvullend is op de algemene comptabele wetgeving en dragen bij aan het waarborgen dat de fondsen doelmatig, rechtmatig en transparant functioneren. In bijlage 4 zijn per begrotingsfonds de specifieke regels opgenomen die van toepassing zijn.

⁹ Landsverordening toeristenheffing, AB 1989 GT 40.

¹⁰ Financieringsovereenkomst met de EU voor het 10de EOF ten behoeve van Onderwijs, d.d. 23 december 2011.

¹¹ Brief ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreffende de toekenning bijdrage diverse bijstandsprojecten inzake Venezuela, d.d. 28 november 2019 en brief ministerie van Justitie en Veiligheid betreffende de toekenning bijdrage diverse bijstandsprojecten inzake bestedingsplan optimaliseren van de vreemdelingenketen, d.d. 7 februari 2020.

¹² Afspraken over besteding en verantwoording restmiddelen Fondo Desaroyo Aruba (FDA), d.d. 22 maart 2017.

4.2 Wat zijn begrotingsfondsen

Om een begrotingsfonds goed te begrijpen, is het essentieel om eerst helder te hebben wat de functie ervan is. Een begrotingsfonds is immers geen doel op zich, maar een instrument binnen het breder begrotingssystematiek. Door de functie centraal te stellen -bijvoorbeeld het waarborgen van continuïteit in de financiering of het reserveren van middelen voor specifieke beleidsdoelen- wordt duidelijk waarom een fonds bestaat, hoe het is of dient te worden ingericht en hoe het zich verhoudt tot andere onderdelen van de Landsbegroting.

4.2.1 Begripsomschrijving

Het wettelijk kader geeft geen specifieke definitie van een begrotingsfonds, anders dan dat sprake is van afzonderlijk beheer. De Algemene Rekenkamer heeft hierdoor voor definitie van begrotingsfonds diverse wetgevingsproducten geanalyseerd en aanknopingspunten gezocht bij de Comptabiliteitswet 2016 van Nederland. Hoewel de begroting van een begrotingsfonds in Nederland een integraal onderdeel vormt van de Rijksbegroting en dit in Aruba niet het geval is, hebben de begrotingsfondsen in beide landen hetzelfde algemeen doel namelijk het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven voor specifieke doeleinden.

BEGROTINGSFONDS

WETTELIJK BELEIDSINSTRUMENT VAN HET LAND

WAT IS EEN BEGROTINGSFONDS?

Een beleidsinstrument van het Land dat bij wet is ingesteld en waarmee specifieke inkomsten en uitgaven, afzonderlijk van de algemene begroting, worden beheerd voor specifieke doeleinden en voor meerdere jaren.

Begrotingsfondsen worden ingesteld wanneer er behoefte bestaat om bepaalde ontvangsten en uitgaven af te zonderen van de overige ontvangsten en

uitgaven van het Land voor specifieke doeleinden (beleidsprioriteiten), meestal te behalen over meerdere jaren. De afgezonderde middelen worden als het ware voor meerdere jaren gereserveerd. Aangezien het binnen de begroting van de algemene dienst niet mogelijk is om niet bestede middelen in een begrotingsjaar automatisch te laten doorvloeien naar het volgende begrotingsjaar, biedt de CV 1989 de mogelijkheid om middelen via een begrotingsfonds beschikbaar te houden voor toekomstige jaren.

De CV 1989 bepaalt dat het vermogen van een begrotingsfonds afzonderlijk wordt beheerd¹³. Dit betekent dat de ontvangsten en uitgaven niet binnen de administratie van de algemene dienst worden geadministreerd. In de praktijk gebeurt dit door de begrotingsfondsen te administreren binnen een speciaal daarvoor ingericht onderdeel (een apart bedrijf) van het centraal financieel systeem van het Land bij de Directie Financiën.

Ten aanzien van de voeding van begrotingsfondsen kan op basis van de instellingsverordeningen worden vastgesteld dat deze voeding uit meerdere bronnen afkomstig kan zijn. Het betreft onder meer bijdragen vanuit de Landsbegroting, middelen die beschikbaar worden gesteld op grond van samenwerkingsafspraken binnen het Koninkrijk of met internationale organisaties, en inkomsten uit onder publiek gezag geheven of vastgestelde premies, heffingen en tarieven.

4.2.2 Eigenschappen van een begrotingsfonds

Om de werking en de functie van een begrotingsfonds goed te begrijpen, is het van belang stil te staan bij de kenmerken. Deze kenmerken geven inzicht in de wijze waarop een begrotingsfonds functioneert binnen het bredere kader van de overheidsfinanciën.

Het fonds wordt bij [landsverordening](#) ingesteld, waarbij zowel het doel als de

KENMERKEN VAN EEN BEGROTINGSFONDS



Wettelijke basis

Een begrotingsfonds dient wettelijk te zijn ingesteld. Dit garandeert formele oprichting en regelt de bevoegdheden en verplichtingen.

- Formele juridische structuur.
- Duidelijke wettelijke kaders.



Afgescheiden vermogen

Het vermogen van het fonds is administratief gescheiden van de algemene middelen van de algemene dienst, ter bescherming en specifieke toewijzing.

- Doelgerichte besteding van middelen.
- Vergroot transparantie en verantwoording.



Afzonderlijk beheer

Er is sprake van een specifieke beheerder of beheersstructuur die verantwoordelijk is voor het beheer, de uitvoering en de controle van het fonds.

- Eigen verantwoordelijke eenheid.
- Transparant besluitvormingsproces.



Specifieke doelen

De middelen uit het fonds mogen uitsluitend worden gebruikt voor vooraf vastgestelde en specifiek omschreven maatschappelijke of beleidsdoelen.

- Duidelijk omschreven doelstellingen.
- Meetbare resultaten vereist.



Geoordeelde inkomstenbronnen

Het fonds wordt gevoed door specifiek aangewezen inkomsten (zoals heffingen of bijdragen) die direct aan de doelstelling van het fonds zijn gekoppeld.

- Directe koppeling tussen inkomsten en uitgaven.
- Financiering uit specifieke bronnen.



Tijdelijk van aard

Een begrotingsfonds wordt vaak ingesteld voor een beperkte periode of om een specifiek project te voltooien, waarna het kan worden opgeheven.

- Beperkte levensduur.
- Opheffing na bereiken doel.



Reservering van middelen

Het fonds biedt de mogelijkheid om middelen over meerdere begrotingsjaren te reserveren, waardoor langetermijninvesteringen en planning mogelijk zijn zonder verlies van budget.

- Meerjarenplanning en -uitvoering.
- Geen 'use it or lose it' druk.

¹³ Artikel 40 lid 1 van de CV 1989, AB 1989 no. 72.

bestemming van eventuele batige saldi wettelijk worden vastgelegd.¹⁴ De middelen van een begrotingsfonds zijn *afgescheiden* en maken geen deel uit van de algemene dienst en kunnen uitsluitend worden aangewend voor het doel waarvoor het fonds is opgericht.

Kenmerkend is het *afzonderlijk beheer* en de afzonderlijke administratie van het fonds, bedoeld om oneigenlijk gebruik te voorkomen en transparantie en verantwoording te waarborgen.¹⁵ Begrotingsfondsen zijn gericht op *specifieke*, helder en concreet geformuleerde *beleidsdoelstellingen*, waarbij de middelen uitsluitend aan deze doelen mogen worden besteed. De *inkomsten* van een begrotingsfonds zijn veelal *geoormerkt*, wat betekent dat zij wettelijk of beleidsmatig zijn gekoppeld aan het fonds en niet vrij inzetbaar zijn.

Daarnaast heeft een begrotingsfonds een *reserveringskarakter*. Middelen blijven beschikbaar over meerdere begrotingsjaren en vloeien niet automatisch terug naar de algemene middelen aan het einde van het jaar. In beginsel is een begrotingsfonds *tijdelijk* van aard en wordt het opgeheven zodra de doelstellingen zijn bereikt, waarbij ook de bestemming van resterende middelen wettelijk moet worden geregeld.¹⁶

Deze eigenschappen maken een begrotingsfonds tot een instrument dat beleidszekerheid, gerichte inzet van middelen en transparantie kan bevorderen, mits de wettelijke en bestuurlijke randvoorwaarden daadwerkelijk worden nageleefd.

4.2.3 Voor- en nadelen

Hoewel begrotingsfondsen een waardevolle rol kunnen spelen binnen het financieel beleid van het Land, is het belangrijk zowel de positieve als de minder gunstige aspecten ervan in kaart te brengen. Een evenwichtige analyse van de voor- en nadelen biedt inzicht in de praktische toepasbaarheid, de beleidsmatige impact en de mogelijke risico's van het gebruik van dergelijke fondsen.

Voordelen

De eerder op pagina 32 genoemde eigenschappen van een begrotingsfonds vormen allemaal voordelen van het gebruik ervan als instrument voor bekostiging en sturing. Deze kenmerken dragen bij aan de flexibiliteit van begrotingsfondsen die op zijn beurt bijdraagt aan een efficiëntere en effectievere uitvoering van beleid. Deze flexibiliteit maakt het mogelijk om beter in te spelen op veranderende omstandigheden die invloed kunnen hebben op het uit te voeren beleid of projecten.

¹⁴ Artikel 39 van de CV 1989, AB 1989 no. 72.

¹⁵ MvT op artikel 40 van de CV 1989, AB 1989, no. 72.

¹⁶ Artikel 39 van de CV 1989, AB 1989, no. 72.

Kortom, flexibiliteit binnen een begrotingsfonds draagt bij aan een efficiëntere en effectievere uitvoering van beleid, doordat:

- middelen kunnen daar worden ingezet waar en wanneer ze het meeste effect hebben;
- meerjarige zekerheid wordt geboden;
- het besluitvormingsproces wordt versneld doordat doelen en kaders vooraf zijn vastgesteld, waardoor tijdens de uitvoering geen extra afwegingen meer over beleidsprioriteiten nodig zijn;
- middelen kunnen tijdig worden ingezet en hierover verantwoord kan worden.

Nadelen

Deze voordelen kunnen ook nadelig werken. Zo kan het oormerken van middelen de budgettaire flexibiliteit van de algemene dienst beperken en de efficiëntie verminderen. Bepaalde uitgaven vallen immers buiten, of worden losgekoppeld van, de algemene prioriteitsafweging binnen de totale begroting van de algemene dienst van het Land. Dit komt doordat specifieke inkomsten strikt worden toegewezen aan een bepaald doel, waardoor ze niet meer beschikbaar zijn voor alternatieve, mogelijk efficiëntere toepassingen. Door deze “automatische” toewijzing van inkomsten bestaat er weinig ruimte voor hernieuwde beleidsmatige afweging van deze inkomsten waardoor de koppeling tussen budgetten en actuele maatschappelijke behoeften vervaagt. De Raad van Advies heeft dit ook als het grootste nadeel genoemd in zijn advies over de instelling van begrotingsfondsen¹⁷.

Een ander nadeel is het ontstaan van debudgettering en de fragmentatie van het begrotingsproces door het afzonderen van vermogen. Bij debudgettering worden bepaalde uitgaven uit de Landsbegroting gehaald en ondergebracht in een ander financieringskanaal, zoals een begrotingsfonds. Hierdoor verdwijnen deze uitgaven deels uit het zicht en kunnen de bijbehorende risico's minder goed worden gevolgd. Dit gaat ten koste van de transparantie over het totale uitgavenbeeld van het Land. Bij fragmentatie wordt het proces van het opstellen, goedkeuren, uitvoeren en verantwoorden van de begroting van het Land opgesplitst in meerdere afzonderlijke onderdelen, actoren en/of procedures. Door fragmentatie neemt de complexiteit toe en ontstaat extra werkdruk voor de betrokken overheidsdiensten. Fragmentatie kan dus leiden tot een gebrek aan (totaal) overzicht samenhang, en efficiëntie.

4.2.4 De keuze voor begrotingsfondsen kritisch bezien

De redenen om te kiezen voor een begrotingsfonds zijn divers. De motivering wordt doorgaans uiteengezet in de memorie van toelichting (MvT) bij de

¹⁷ Raad van Advies: Advies inzake de instelling van begrotingsfondsen (RvA 62-25, april 2025).

instellingsverordeningen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de keuze voor het instellen van begrotingsfondsen in de praktijk vaak onvoldoende concreet en consistent wordt gemotiveerd. Niet alle toelichtingen bevatten een heldere onderbouwing waaruit blijkt waarom een begrotingsfonds de meest geschikte optie is. Evenmin is inzichtelijk in hoeverre alternatieve instrumenten zijn overwogen bij het besluit tot instelling van een begrotingsfonds. In bijlage 4 zijn de aangevoerde redenen voor de keuze voor een begrotingsfonds opgenomen. Deze zijn ontleend aan de overwegingen in de instellingsverordeningen van de afzonderlijke begrotingsfondsen en, voor zover beschikbaar, aan de bijbehorende memories van toelichting.

Over het algemeen ligt de aanleiding voor het instellen van een begrotingsfonds in de behoefte aan slagvaardig beheer en de flexibiliteit om middelen over een periode van meer dan één jaar beschikbaar te houden voor specifieke doelstellingen. De argumenten van efficiëntie en slagvaardigheid worden niet vanzelfsprekend gerealiseerd door het fondsinstrument, begrotingsfonds zelf, maar kunnen ook worden bereikt door bijvoorbeeld verbetering van interne processen binnen de reguliere begrotingsstructuur. Begrotingsfondsen blijven voor de uitvoering van specifieke taken, zoals aanbestedingsprocedures, deels afhankelijk van expertise binnen reguliere overheidsdiensten. Hoewel deze afhankelijkheid bijdraagt aan zorgvuldigheid en rechtmatigheid, leidt zij in de praktijk regelmatig tot vertragingen, mede als gevolg van capaciteitsbeperkingen bij de overheidsdiensten. Bepaalde uitvoeringsprocessen bij begrotingsfondsen worden alsnog ondergebracht binnen bestaande overheidsstructuren, wat de beoogde efficiëntiewinst kan ondermijnen. Zo hebben vertegenwoordigers van het *Tourism Product Enhancement Fund* aangegeven dat deze afhankelijkheid bij de uitvoering van taken ertoe leidt dat de verwachte efficiëntiewinst beperkt blijft of zelfs verloren gaat.

Uit het onderzoek blijkt bovendien dat bij veel begrotingsfondsen vaak onvoldoende aandacht wordt besteed aan de inrichting van *governance*, beheer, administratie en het afleggen van verantwoording. Juist dergelijke randvoorwaarden zijn van belang voor het daadwerkelijk realiseren van efficiëntie en slagvaardigheid. De instelling van een begrotingsfonds brengt bovendien verantwoordelijkheden met zich mee die continuïteit vereisen. Door kabinetswisselingen wordt het bestuur van fondsen vaak veranderd, zonder dat een zorgvuldige bestuurlijke overdracht plaatsvindt waardoor meestal ook de focus op 'nieuw' beleid wordt verlegd. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en ondermijnt de continuïteit van een begrotingsfonds.

Hoewel het afzonderen van middelen voor specifieke doeleinden kan bijdragen aan een gerichtere inzet, tonen de bevindingen uit dit onderzoek aan dat het succes hiervan vooral wordt bepaald door de wijze waarop het fonds is ingericht en

functioneert. Een begrotingsfonds kan flexibiliteit ondersteunen, maar is geen doel op zich. Zonder een duidelijke, specifieke doelstelling en een solide *governance*- en uitvoeringsstructuur biedt het instrument geen meerwaarde ten opzichte van de reguliere begrotingssystematiek. Het ontbreken van duidelijke regels, structuren en verantwoordelijkheden ondermijnt juist de beoogde voordelen van een begrotingsfonds. Het instellen van een begrotingsfonds is voor het behalen van efficiëntie en slagvaardigheid niet per definitie noodzakelijk.

In het kader van haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer de minister belast met Financiën gevraagd of het afscheiden van vermogen via een begrotingsfonds voor specifieke doelen als een effectief instrument wordt beschouwd. Volgens de minister wordt de effectiviteit van een dergelijk instrument bepaald door de mate waarin het doel of de doelen voldoende specifiek zijn geformuleerd. Indien daaraan wordt voldaan, kan het afzonderen van middelen bijdragen aan een meer gerichte aanpak ter verwezenlijking van de doelstellingen. Daarbij is niet zozeer het afzonderen van vermogen op zichzelf doorslaggevend, maar vooral de wijze waarop het vermogen wordt afgescheiden en ingezet. Een begrotingsfonds met overlopende saldi kan bijvoorbeeld de flexibiliteit ondersteunen die bij bepaalde activiteiten noodzakelijk is. Tegelijkertijd plaatst de minister kanttekeningen bij de houdbaarheid van de huidige praktijk, waarin fondsen volledig administratief zijn afgescheiden van de algemene dienst. De vraag rijst of op langere termijn moet worden overgegaan op een gescheiden, maar geconsolideerde weergave binnen de algemene dienst.

4.2.5 Ontbreken van een algemeen beleidskader voor begrotingsfondsen

Gezien de potentieel zwaarwegende nadelen van het instellen van begrotingsfondsen is een helder en uniform beleidskader van essentieel belang. De instelling van een begrotingsfonds dient uitsluitend plaats te vinden wanneer hiervoor duidelijke, objectief onderbouwde en aantoonbaar noodzakelijke redenen bestaan. Dit vereist dat voorafgaand aan de instelling een systematische afweging wordt gemaakt tussen de verwachte voordelen en de mogelijke risico's.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er geen algemeen beleid bestaat over de wijze waarop het Land met begrotingsfondsen omgaat. Begrotingsfondsen worden heel summier geregeld in de CV 1989. De verordening bevat uitsluitend beperkte basisvereisten voor de instelling van begrotingsfondsen en schrijft niet voor welke aanvullende regels bij de oprichting dienen te worden vastgelegd. Zo is niet vastgelegd onder welke omstandigheden de instelling van een begrotingsfonds noodzakelijk wordt geacht, aan welke criteria de inrichting en het voortbestaan van een fonds dient te voldoen. Uit het onderzoek blijkt dat ministeries momenteel geen

eenduidige criteria hanteren voor het bepalen van de noodzaak van een begrotingsfonds. Evenmin bestaan uniforme richtlijnen voor de relevante overwegingen, de wijze van vastlegging daarvan, of de randvoorwaarden waaraan een fonds minimaal moet voldoen. Hierdoor is de besluitvorming over het instellen van een begrotingsfonds in de praktijk grotendeels afhankelijk van de beleidskeuze van de verantwoordelijke minister.

Het ontbreken van een gestructureerde en transparante afwegingssystematiek vergroot het risico dat meer urgente maatschappelijke behoeften onvoldoende worden meegewogen. Dit kan ertoe leiden dat publieke middelen niet optimaal worden ingezet en dat de doelmatigheid en effectiviteit van overheidsbestedingen onder druk komen te staan.

Ook zijn er geen regels vastgesteld voor het uitvoeren van evaluaties, noch procedures voor het laten opheffen van begrotingsfondsen.

De Algemene Rekenkamer heeft het standpunt van de minister van Financiën met betrekking tot de behoefte aan een algemeen beleidskader voor begrotingsfondsen onderzocht. De minister acht het wenselijk dat een dergelijk algemeen beleidskader tot stand komt. In dat verband is gestart met het opschonen en, waar nodig, opheffen van fondsen die niet langer actief zijn. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de vormgeving van een nieuw investerings- en ontwikkelingsfonds. Volgens de minister zullen deze trajecten gezamenlijk leiden tot een algemene beleidslijn voor het gebruik van begrotingsfondsen. De minister heeft echter niet concreet aangegeven of deze beleidslijn formeel zal worden vastgesteld, vanaf welk moment deze van kracht zou zijn, noch welke inhoudelijke elementen daarin als essentieel worden beschouwd.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister weliswaar het belang van een dergelijk kader erkent, maar dat nog onvoldoende duidelijk is wanneer dit formeel zal worden vastgesteld en in hoeverre het beoogde beleid zal voorzien in een structureel, toetsbaar en duurzaam kader voor de instelling, het beheer en uiteindelijk het opheffen van begrotingsfondsen.

5 Begrotingsfondsen in beeld

Dit hoofdstuk geeft een integraal overzicht van de begrotingsfondsen die binnen het Land bestaan en beoordeelt in hoeverre de inrichting van het beheer voldoen aan de geldende wettelijke kaders. Het hoofdstuk beoogt inzicht te bieden in zowel de omvang en status van de fondsen als in de wijze waarop wordt omgegaan met de wettelijke voorschriften voor instelling en opheffing zoals aangegeven in paragraaf 3.1.

Hierbij wordt specifiek beoordeeld in hoeverre bij de instelling is voldaan aan de instellingsvereisten. Ten aanzien van de opheffing is de focus in het bijzonder gericht op de formele besluitvorming, de afwikkeling van eventuele restantsaldi, de afhandeling van begrotingsfondsen die hun functie hebben vervuld of niet langer actief zijn.

De beoordeling van opgeheven fondsen is relevant omdat het voortbestaan van niet-actieve fondsen, of het onzorgvuldig afwikkelen daarvan, kan leiden tot onduidelijkheid over de rechtmatige bestemming van publieke middelen en tot een verminderde transparantie in de begrotingsverantwoording. Dit inzicht vormt een noodzakelijke basis om te kunnen beoordelen in hoeverre begrotingsfondsen nog functioneren overeenkomstig het doel waarvoor zij zijn ingesteld en of de gekozen vorm nog passend is binnen het huidige financieel-bestuurlijke kader.

5.1 Overzicht van fondsen

Het Land kent meerdere begrotingsfondsen met uiteenlopende doelen en status. Het Land heeft, sinds 1994, in totaal twaalf begrotingsfondsen ingesteld. Een aanzienlijk deel is niet actief, maar zijn formeel niet meer opgeheven.

In onderstaande tabel worden alle ingestelde begrotingsfondsen gepresenteerd.

Tabel 2: Ingestelde begrotingsfondsen

Fonds	Datum instelling	Instelling middels	Status
Garantiefonds	01-01-1994	AB 1995 no. 50	Niet actief/niet opgeheven
Fonds Afvloeiing personeel	01-01-1994	AB 1995 no. 50	Niet actief/niet opgeheven
Fonds Bestrijding Narcotica	05-07-1994	AB 1995 no. 50	Opgeheven per 2013
Interim-Wegeninfrastructuurfonds	05-09-2002	AB 2002 no. 89	Niet actief/niet

Fonds	Datum instelling	Instelling middels	Status
(IWIF)			opgeheven
Schuldsanering- en Investeringsfonds (SIF)	29-09-2008	AB 2009 no. 42	Opgeheven per 2012
Aruba Tourism Marketing Fund (ATMF)	01-09-2010	AB 2010 no. 55	Opgeheven per 2011
Tourism Product Enhancement Fund (TPEF)	01-09-2010	AB 2010 no. 55	Actief
Criminaliteitsbestrijdingfonds	15-02-2013	AB 2012 no. 52 ¹⁸	Actief
Onderwijsfonds	07-05-2015	AB 2012 no. 44 ¹⁹	Niet actief/niet opgeheven
Interim Begrotingsfonds Restmiddelen FDA	01-07-2017	AB 2017 no. 60	Niet actief/niet opgeheven
Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba (IBSCA)	01-08-2018	AB 2018 no. 84	Niet actief/niet opgeheven
Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela	01-01-2020	AB 2020 no. 191	Niet actief/niet opgeheven

Uit bovenstaande tabel blijkt dat alle begrotingsfondsen bij landsverordening zijn ingesteld en daarmee voldoen aan de instellingsbepaling van de CV 1989.

5.2 Instelling van begrotingsfondsen

De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van het uitgevoerde onderzoek dat het wettelijk kader voor begrotingsfondsen formeel aanwezig is, maar dat de naleving daarvan in de praktijk tekortschiet. Hoewel alle onderzochte begrotingsfondsen bij landsverordening zijn ingesteld en daarmee voldoen aan de formele instellingsvereisten conform de CV 1989, wordt aan meerdere essentiële wettelijke bepalingen niet of slechts gedeeltelijk voldaan. In onderstaande tabel wordt de beoordeling samenvattend weergegeven.

Tabel 3: Samenvattend overzicht

Wettelijke vereisten bij instelling	Voldoen aan wettelijke vereisten
Instelling bij landsverordening	☒ Naleving: 5 ☐ Met terugwerkende kracht: 7
Bestemming batige saldi	☒ Naleving (met uitzonderingen)
Beheer en toezicht ministers	☐ Formeel geregeld, maar in de praktijk niet duidelijk en consistent toegepast.

¹⁸ Ingesteld op 29 november 2012, inwerking getreden bij AB 2013 no. 10.

¹⁹ Inwerking getreden bij AB 2015 no. 20.

Instelling met terugwerkende kracht ingesteld

De Algemene Rekenkamer constateert dat in de meeste gevallen de begrotingsfondsen met terugwerkende kracht worden ingesteld. Zo is het Garantiefonds en het Fonds Afvloeiing Personeel met een terugwerkende kracht van negentien maanden ingesteld, het Fonds Bestrijding Narcotica met dertien maanden en het Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela met ruim elf maanden. Derhalve zijn de begrotingen voor de eerste jaren van deze begrotingsfondsen ook achteraf vastgesteld, hetgeen strijdig is met het machtigingskarakter van het budgetrecht van de Staten. Hierop wordt in hoofdstuk 7 dieper ingegaan. Voor specifieke informatie over elk begrotingsfonds wordt verwezen naar bijlage 4.

De Algemene Rekenkamer acht het onwenselijk dat de instelling van een begrotingsfonds achteraf, met terugwerkende kracht, wordt geformaliseerd. Zij benadrukt dat een tijdige en deugdelijke wettelijke grondslag essentieel is voor een rechtmatige en transparante begrotingsuitvoering.

Bestemming batige saldi formeel geregeld

Uit het onderzoek blijkt dat deze bestemming bij de instelling van vrijwel alle begrotingsfondsen is geregeld. Uitzondering hierop vormen twee begrotingsfondsen, waarvoor deze bepaling niet van toepassing is.

Bij het Fonds Bestrijding Narcotica werd bij de instelling geen batig saldo voorzien. De wetgever heeft in dat geval bepaald dat het fonds niet kan worden opgeheven zolang niet alle beschikbare middelen zijn aangewend voor het beoogde doel. Het Interim Begrotingsfonds restmiddelen *Fondo Desaroyo Aruba* (FDA) had als specifiek doel het besteden van restmiddelen van de FDA, waardoor ook voor dit fonds geen afzonderlijke regeling voor een batig saldo is opgenomen.

Beheer en toezicht geregeld

Ten aanzien van het beheer en toezicht wordt vastgesteld dat het wettelijk vereiste toezicht formeel is geregeld, maar niet altijd consistent is vormgegeven. De rolverdeling tussen beheer en toezicht is in verschillende instellingsverordeningen onduidelijk of inconsistent vastgelegd, waardoor de vereiste *checks-and-balances* niet worden gewaarborgd. In de praktijk ontbreekt bovendien structurele en tijdige verantwoording door de beheerders van de fondsen aan zowel de minister van Financiën als aan de Staten, ondanks de expliciete verantwoordingsverplichtingen in wet- en regelgeving.

Geen nadere regels gesteld

Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat, hoewel in (enkele) instellingsverordeningen wordt voorzien in de mogelijkheid om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de administratie en de besteding van middelen, van

deze mogelijkheid in de praktijk geen gebruik wordt gemaakt. Hierdoor blijft de gelegenheid onbenut om aanvullende kaders en beheersstructuren te creëren die bijdragen aan een betere sturing, beheersing en controle van begrotingsfondsen. Het niet benutten van de mogelijkheid om nadere regels te stellen, in combinatie met het ontbreken van een algemeen vastgesteld beleid voor begrotingsfondsen, leidt tot ongelijkheid in *governance* en transparantie bij de begrotingsfondsen.

5.3 Opgeheven begrotingsfondsen

De Algemene Rekenkamer constateert dat drie begrotingsfondsen formeel zijn opgeheven. Dit zijn het Fonds bestrijding Narcotica, Schuldsanerings- en Investeringsfonds (SIF) en *Aruba Tourism Marketing Fund*. De bevindingen over deze fondsen worden in onderstaande tabel samengevat.

Tabel 4: Naleving normen bij opgeheven fondsen

Norm	Narcoticafonds	SIF	ATMF
Formele opheffing bij landsverordening/-besluit	✓ Voldaan	✓ Voldaan	✓ Voldaan
Tijdige en volledige financiële afwikkeling	⚠ Gedeeltelijk voldaan	✓ Voldaan	✗ Niet voldaan
Controleerbare onderbouwing restantsaldo	✓ Voldaan (beperkt bedrag)	✗ Niet voldaan	✗ Niet voldaan
Bestemming restantsaldo conform wet	-	✗ Niet voldaan	-
Transparante verantwoording in jaarrekening Land	✓ Voldaan (beperkt bedrag)	✗ Niet voldaan	✗ Niet voldaan

Narcoticafonds

Het Narcoticafonds is in 2013 met de inwerkingtreding van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds formeel opgeheven.²⁰ Ten tijde van de opheffing resteerde een saldo van Afl. 3.000. Deze financiële verhouding, bestaande uit een schuld in rekening-courant aan het fonds, is in de jaarrekening 2021 van het Land afgewikkeld door afboeking ten gunste van het jaarrekeningenresultaat. Op basis hiervan concludeert de Algemene Rekenkamer dat de formele opheffing van het Narcoticafonds correct is verlopen, maar dat de financiële afwikkeling niet tijdig heeft plaatsgevonden, doch uiteindelijk volledig is afgewikkeld. Gelet op de

²⁰ Artikel 5, Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds; AB 2012 no. 52.

beperkte omvang van het resterende saldo is geen nadere beoordeling gemaakt van de bestemming daarvan.

Schuldsanering- en Investeringsfondsen

Het Schuldsanerings- en Investeringsfonds is per 1 december 2012 formeel opgeheven via landsbesluit²¹, waarbij de voorgeschreven procedure richting de Staten is gevolgd. Het ontwerp-landsbesluit is tijdig aan de Staten aangeboden en zij zijn in de gelegenheid gesteld hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.²² Daarmee is voldaan aan de procedurele vereisten voor opheffing. De financiële afwikkeling kende echter tekortkomingen. Zo is het restantsaldo ten tijde van de opheffing, namelijk Afl. 39,6 miljoen, niet volledig verifieerbaar vanwege systeemtechnische onjuistheden in eerdere jaren, waaronder fouten in automatische boekingen. Deze hebben toentertijd tot verschillen geleid in de rekening-courantverhouding tussen het Land en het Schuldsanerings- en Investeringsfonds. Ook de verwerking van investeringen is onvoldoende transparant toegelicht. Bij de financiële afwikkeling zijn het batige banksaldo en de investeringen van het Schuldsanerings- en Investeringsfonds overgeheveld naar het eigen vermogen van het Land en verwerkt in de jaarrekening 2012 van het Land. Hoewel is aangegeven dat de investeringen zijn opgenomen in de materiële vaste activa, blijkt dit niet eenduidig uit de toelichtingen in de jaarrekening van het Land. Daarnaast is niet inzichtelijk gemaakt op welke wijze het resterende saldo is aangewend, terwijl de instellingsverordening voorschrijft dat dit saldo moet te worden ingezet voor aflossing van openstaande schulden van het Land. Volgens de Directie Financiën zijn geen schulden met deze middelen afgelost. Verder zijn bij de afwikkeling de verstrekte leningen en kapitaaloverdrachten vanuit het Schuldsanerings- en Investeringsfonds overgenomen door het Land en opgenomen onder de financiële vaste activa. Gezien deze tekortkomingen concludeert de Algemene Rekenkamer dat de opheffing van het Schuldsanerings- en Investeringsfonds procedureel correct is verlopen, maar dat de financiële afwikkeling tekortschiet op het gebied van verifieerbaarheid en transparantie.

Aruba Tourism Marketing Fund

Het *Aruba Tourism Marketing Fund* is per 1 januari 2011 opgeheven op grond van de bijzondere bepalingen in verband met de verzelfstandiging van de landsdienst *Aruba Tourism Authority* tot de Sui Generis *Aruba Tourism Authority*.²³ Het restantsaldo per deze datum is niet vast te stellen, aangezien het *Aruba Tourism Marketing Fund* geen afzonderlijke administratie (bedrijf) vormde binnen de centrale financiële administratie van het Land. Het fonds is gedurende een korte

²¹ Landsbesluit van 30 november 2012, AB 2012 no. 50.

²² Aanbieding ontwerp-landsbesluit, houdende het vervallen van de landsverordening van 3 juni 2009 tot oprichting van een begrotingsfonds ten behoeve van de sanering van schulden en investeringen (AB 2009 no. 42).

²³ Artikel 6A en 10 van de Bijzondere bepalingen in verband met de instelling van een nieuwe ATA, AB 2011 no. 13 en artikel 22 Landsverordening instelling ATA, AB 2011 no. 14.

periode actief geweest, namelijk van 1 september 2010 tot en met 31 december 2010. Uit de jaarrekening 2010 van het Land en de financiële administratie van het Land blijkt dat een bedrag van in totaal Afl. 14,3 miljoen is verantwoord onder de kostensoort Reserves en fondsen bij de budgethouder Overig Toerisme en Transport, als bijdrage aan het fonds. Volgens de Directie Financiën is dit bedrag volledig besteed vanuit het *Aruba Tourism Marketing Fund*, waardoor het restantsaldo nihil zou zijn. De Algemene Rekenkamer heeft hiervan echter geen bewijs ontvangen. De besteding is bovendien niet afzonderlijk herleidbaar noch controleerbaar binnen de centrale financiële administratie. Hoewel het *Aruba Tourism Marketing Fund* formeel is opgeheven, is de financiële afwikkeling niet transparant noch controleerbaar verlopen, waardoor de rechtmatige bestemming van de middelen niet kan worden vastgesteld.

Onduidelijke bestemming van restantsaldi

Op basis van de jaarrekening en de centrale financiële administratie van het Land kan niet voor alle drie opgeheven begrotingsfondsen worden vastgesteld of er sprake was van restantsaldi en of deze zijn aangewend overeenkomstig de wettelijk voorgeschreven bestemming. De bestemming van een batig saldo behoort duidelijk, controleerbaar en transparant te zijn vastgelegd in zowel de financiële administratie als in de verantwoordingsdocumenten. Hoewel deze middelen onderdeel uitmaken van het vermogen van het Land, zijn zij niet vrij aanwendbaar. De bestemming van het batig saldo is namelijk wettelijk geregeld. Een duidelijke vaststelling van het restantsaldo en de transparante verwerking hiervan in het vermogen van het Land is daarom van belang. Dit voorkomt dat deze middelen onbedoeld of onterecht voor andere doelen worden ingezet. Indien restantsaldi voor een ander doel worden ingezet, dient dit expliciet bij landsverordening te worden goedgekeurd.

5.4 Niet-actieve fondsen

Hoewel begrotingsfondsen in beginsel een tijdelijk karakter hebben en dienen te worden opgeheven zodra de doelstellingen zijn gerealiseerd, wijst het onderzoek uit dat een deel van de fondsen formeel blijft bestaan terwijl zij feitelijk niet meer actief zijn. Dit leidt tot onduidelijkheid over de status van deze fondsen en over de rechtmatige bestemming van eventuele restantsaldi.

Uit het onderzoek blijkt dat zeven van de twaalf begrotingsfondsen niet langer actief zijn, maar tot op heden niet formeel zijn opgeheven. Het betreft fondsen waarvan de doelstellingen zijn afgerond of waarvoor geen activiteiten meer plaatsvinden, terwijl zij juridisch nog bestaan. Hieronder is een lijst opgenomen van

deze niet-actieve begrotingsfondsen, met vermelding van het jaar waarin zij voor het laatst activiteiten hebben ontplooid²⁴:

- Garantiefonds, niet te bepalen;
- Fonds Afvloeiing Personeel, niet te bepalen;
- Interim-Wegeninfrastructuurfonds, laatst actief in 2017;
- Onderwijsfonds, laatst actief in 2018;
- Interim Begrotingsfonds restmiddelen FDA, laatst actief in 2020;
- Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba, laatst actief in 2022;
- Begrotingsfonds Migrantenproblematiek, laatst actief in 2023.

Voor het Garantiefonds en het Fonds Afvloeiing Personeel kan niet worden vastgesteld wanneer de laatste activiteiten hebben plaatsgevonden, vanwege het ontbreken van relevante financiële informatie. Volgens de Directie Financiën had het Garantiefonds in 1998 een saldo van Afl. 109,9 miljoen, dat in datzelfde jaar administratief is afgeboekt in verband met de afwikkeling van de *Servizi Assicurativi del Commercio Estero* (SACE)-garantie²⁵. Sindsdien wordt een nihil saldo gehanteerd, voor het laatst zichtbaar op de balans in de jaarrekening 2019 van het Land. Nadere informatie over het Fonds Afvloeiing Personeel is bij de Directie Financiën niet meer te achterhalen, mede vanwege het aanzienlijke tijdsverloop sinds de inactiviteit van dit fonds.

Administratieve afwikkelingen zonder formele opheffing

De Algemene Rekenkamer constateert dat van sommige niet-actieve fondsen het restantsaldi administratief is afgewikkeld in de financiële administratie zonder dat hiervoor een expliciete wettelijke grondslag bestaat. Het Interim-Wegeninfrastructuurfonds en het Onderwijsfonds vormen concrete voorbeelden hiervan.

Hoewel in 2015 is voorgesteld het Interim-Wegeninfrastructuurfonds per 2016 op te heffen, hebben de Staten destijds besloten het fonds te handhaven. De Staten meenden dat het Interim-Wegeninfrastructuurfonds nog steeds bestaansrecht had.²⁶ Sinds 2017 zijn echter geen uitgaven meer gedaan ten laste van het Interim-Wegeninfrastructuurfonds. Sinds 2017 respectievelijk 2018, zijn zowel het Interim-Wegeninfrastructuurfonds als het Onderwijsfonds inactief. De Directie Financiën heeft het initiatief genomen om deze twee inactieve begrotingsfondsen, alhoewel de Staten het bestaansrecht van de Interim-Wegeninfrastructuurfonds heeft erkend, administratief af te wikkelen door resterende saldi af te boeken en eventuele batige saldi over te hevelen naar de algemene dienst. In de jaarrekening 2021 van het Land, zijn de financiële relaties met deze fondsen administratief beëindigd door het afboeken van rekening-courantschulden ten bedrage van in totaal Afl. 5,4 miljoen

²⁴ Onder 'laatst actief' wordt verstaan de periode waarin voor het laatst financiële transacties vanuit het fonds hebben plaatsgevonden volgens de individuele financiële administraties in EnterpriseOne.

²⁵ Het Land heeft, na het faillissement van Eagle Beach Hotel N.V., als garant de door *Servizi Assicurativi del Commercio Estero* (SACE) overgenomen lening terugbetaald.

²⁶ Amendement op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het IWIF voor het dienstjaar 2015 en tot intrekking van de Landsverordening IWIF.

ten gunste van het jaarrekeningresultaat. Het overboeken van een eventueel resterend saldo naar het vermogen van het Land zonder toereikende wettelijke grondslag wordt als onrechtmatig aangemerkt. Bovendien wordt in de jaarrekening niet inzichtelijk gemaakt of het bedrag van rekening-courantschulden correspondeert met de feitelijk nog beschikbare middelen binnen de betreffende fondsen, noch op welke wijze deze middelen zullen worden aangewend. Hierdoor kan niet worden vastgesteld in hoeverre is voldaan aan de bestemmingsbepalingen zoals vastgelegd in de respectieve instellingsverordeningen. De formele, wettelijke afhandeling en opheffing van het Interim-Wegeninfrastructuurfonds en het Onderwijsfonds dient nog te geschieden.²⁷ Dergelijke administratieve afwikkelingen ontslaan het Land niet van de verplichting tot formele wettelijke afronding, die de goedkeuring (vooraf) van de Staten behoeven.

Onduidelijke verantwoordelijkheid

Uit het onderzoek blijkt dat onder de betrokken partijen onduidelijkheid bestaat over wie verantwoordelijk is voor het initiëren en uitvoeren van de opheffing van begrotingsfondsen. Volgens de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) dient de opheffing van een begrotingsfonds te worden geïnitieerd door de Directie Financiën, eventueel op verzoek van de verantwoordelijke minister. In de praktijk wordt deze rol echter niet eenduidig ingevuld. Zo bleek bij het Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela dat de *Crisis Management Office* (CMO) niet op de hoogte was van het vereiste dat een begrotingsfonds uitsluitend via een formeel wetsproduct dient te worden opgeheven.

Hoe langer begrotingsfondsen administratief blijven bestaan zonder dat zij een actieve beleidsmatige of financiële functie invullen, des te groter het risico op onduidelijkheid over de beheersverantwoordelijkheid. Zo zijn bijvoorbeeld voor oudere begrotingsfondsen geen dossierbeheerders meer aangewezen en is evenmin een procesverantwoordelijke aangesteld. Door wisselende bestuurlijke omstandigheden, zoals kabinetswisselingen, en het ontbreken van structurele informatieoverdracht, blijft de formele afhandeling van begrotingsfondsen regelmatig achterwege. Hierdoor ontbreekt continuïteit in het beheer en de besluitvorming. Deze situatie kan een negatieve invloed hebben op de transparantie en doelmatigheid van het begrotingsbeheer in algemene zin en de relatie tot de centrale financiële administratie van het Land.

Het ontbreken van vaste procedures en duidelijke toekenning van verantwoordelijkheden voor de opheffing van begrotingsfondsen, vergroot het risico op langdurig voortbestaan van inactieve fondsen en op onduidelijkheid in de begrotingsverantwoording en de vermogenspositie van het Land.

²⁷ Ter opheffing van het Onderwijsfonds en het IWIF zijn er bepalingen opgenomen in Ontwerp-landsverordening Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds.

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat begrotingsfondsen uitsluitend worden ingezet en in stand worden gehouden voor zover zij aantoonbaar bijdragen aan het realiseren van duidelijk afgebakende beleidsdoelstellingen en voldoen aan de daaraan gestelde wettelijke en bestuurlijke vereisten. De instelling, instandhouding en opheffing van begrotingsfondsen raken direct aan het budgetrecht van de Staten en de transparantie en beheersing van de overheidsfinanciën. De aanwezigheid van niet-actieve, maar formeel bestaande fondsen, brengt risico met zich mee voor het financieel beheer en kan leiden tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en de aanwending van middelen. Het is daarom van groot belang dat continu inzicht bestaat in de status, actualiteit en rechtmatigheid van deze fondsen.

6 Verzwakte bestuurlijke toezicht op begrotingsfondsen

Begrotingsfondsen vormen een bijzonder instrument voor het organiseren en bekostigen van specifieke beleidsdoelstellingen binnen het publieke domein. Omdat zij buiten de reguliere begrotingsstructuur opereren is een heldere inrichting van toezicht en beheer essentieel, met name voor de aansturing en verantwoording richting de Staten.

Ondanks hun potentieel om financiële middelen gericht in te zetten, blijkt uit de praktijk dat de aansturing op de begrotingsfondsen te wensen overlaat. Dit hoofdstuk analyseert de knelpunten in het toezicht en beheer van begrotingsfondsen en belicht de risico's die hieruit voortvloeien.

6.1 Onduidelijke *governance* structuur

Binnen de *governance* van begrotingsfondsen is sprake van onvoldoende heldere scheiding tussen toezicht en beheer. Dit komt doordat er binnen de *governance* van begrotingsfondsen sprake is van een onduidelijke en versnipperde verdeling van verantwoordelijkheden.

De CV 1989 voorziet weliswaar in kaders voor beheer en toezicht, maar laat in de ruimte voor uiteenlopende interpretaties. Hierdoor is het vaak niet duidelijk wie (eind)verantwoordelijk is voor toezicht, beheer en verantwoording. Bovendien hanteren instellingsverordeningen soms afwijkende constructies van toezicht en beheer. Dit raakt direct de *governance*-structuur aan van het fonds en leidt tot inconsistenties op het gebied van toezicht en transparantie.

6.1.1 Uiteenlopende invulling van toezicht

Toezicht op begrotingsfondsen is essentieel om te waarborgen dat publieke middelen rechtmatig, doelmatig en in overeenstemming met de vastgestelde doelstellingen worden aangewend. De CV 1989 bepaalt dat begrotingsfondsen onder gezamenlijk toezicht staan van de beleidsverantwoordelijke minister en de minister van Financiën, aangezien de financiële positie van deze fondsen van invloed kan zijn op

de financiële toestand van het Land. De CV 1989 bevat echter geen nadere bepalingen over de inrichting en uitvoering van dit toezicht, en bovendien hanteren de instellingsverordeningen soms uiteenlopende en afwijkende constructies. Hierdoor kunnen onduidelijkheden bestaan over de wijze waarop het toezicht in de praktijk wordt waargemaakt en ingevuld.

Toezicht niet voldoende
gewaarborgd.
Dit belemmert de
effectieve sturing en
vergroot de financiële
risico's.

Inconsistent of onvoldoende geborgd toezicht vergroot de kans dat financiële risico's onvoldoende worden onderkend en beheerst, terwijl deze risico's wel kunnen doorwerken in de financiële positie van het Land. Dit kan leiden tot onverwachte lasten of verplichtingen.

Afwijkingen van het wettelijk voorgeschreven toezicht zijn in beginsel onwenselijk en dienen uitsluitend bij uitzondering te worden toegepast. In dergelijke gevallen is vereist dat de afwijking deugdelijk is gemotiveerd, formeel is vastgelegd en zorgvuldig is ingericht. Indien deze waarborgen ontbreken, leidt dit tot verhoogde bestuurlijke en financiële risico's.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van hoe in de praktijk is afgeweken van het voorgeschreven toezicht.

Garantiefonds

Bij de instelling van het Garantiefonds is bepaald dat dit fonds wordt beheerd door alleen de minister van Financiën. De wetgever beschouwt de toewijzing van het beheer een *lex specialis* ten opzichte van de bepaling van artikel 39 van de CV 1989. In de CV 1989 wordt namelijk gesproken over 'toezicht' op het begrotingsfonds door de betrokken minister en de minister van Financiën, terwijl in de instellingsverordening die taak alleen aan één minister, namelijk de minister van Financiën wordt opgedragen. De minister van Financiën is tevens de eerstverantwoordelijke minister en bovendien de enige minister die, na verkregen machtiging bij landsverordening, leningen en/of garanties mag aangaan of verstrekken. Voor een situatie als deze heeft de wetgever niet voorzien in een alternatieve aanwijzing, zoals dat wél het geval was in de (voormalige) artikelen 25 en 26 van de CV 1989, waarin de minister belast met Algemene Zaken kon worden aangewezen.

Interim-Wegeninfrastructuurfonds

De instellingsverordening van het Interim-Wegeninfrastructuurfonds wijkt af van het algemene toezichtmodel in de CV 1989 door het toezicht uitsluitend toe te kennen aan de minister van Financiën, terwijl het beheer is belegd bij de minister belast met Infrastructuur.²⁸ De verantwoordelijkheid voor de uitvoering, waaronder begrepen aanbestedingen en betalingen, berust bij de directeur van de Dienst Openbare

²⁸ Artikel 2, lid 2 van de Landsverordening Interim-Wegeninfrastructuurfonds, AB 2002 no. 89.

Werken (DOW), waarop de Beheersverordening DOW van toepassing is.²⁹ Hierdoor is de rol van de minister van Financiën als centrale betaalmeester vervallen en ligt de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van bevoegdheden bij de minister van Infrastructuur. Met deze *governance*-structuur beoogde de regering een efficiëntere en slagvaardige inzet van de middelen van het fonds.

Overige fondsen

Bij diverse begrotingsfondsen is het toezicht niet bij ministers belegd, maar bij overheidsdirecties of -bureaus, commissies of adviesorganen. Zo bieden de instellingsverordeningen van het *Aruba Tourism Marketing Fund* en het *Tourism Product Enhancement Fund* de ministers van Toerisme en Financiën de mogelijkheid een afzonderlijk toezichtorgaan in te stellen. Een dergelijk orgaan is alleen voor het *Tourism Product Enhancement Fund* daadwerkelijk ingesteld, omdat het *Aruba Tourism Marketing Fund* kort na oprichting is opgeheven.

Bij het Onderwijsfonds is het toezicht toegewezen aan de directeur van de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie, in diens rol als nationale autoriteit voor Europese middelen.

Voor het Criminaliteitsbestrijdingsfonds is in 2023 een onafhankelijke adviescommissie ingesteld ter ondersteuning van de minister van Justitie. De inrichting, taken en werking van deze toezichtorganen worden nader behandeld in hoofdstuk 8.

Voor het Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela is het toezicht wettelijk belegd bij de minister belast met Financiën, de minister belast met Algemene Zaken en de minister belast met Justitie. Dit fonds wordt echter gevoed met Nederlandse middelen, waaraan voorwaarden zijn verbonden inzake besteding, rapportage en periodieke verantwoording aan Nederlandse ministeries. Uit het onderzoek blijkt dat deze externe toezichtvereisten niet structureel zijn geïntegreerd in de reguliere toezicht- en verantwoordingscyclus richting de Staten, hetgeen leidt dat deze bestedingen en de daarmee samenhangende doeleinden buiten het zicht van de Staten blijven.

6.1.2 Onduidelijk onderscheid tussen toezicht en beheer

Een helder onderscheid tussen toezicht en beheer is een fundamenteel uitgangspunt voor een goed functionerende *governance* van begrotingsfondsen. Het beheer is een uitvoerende verantwoordelijkheid en richt zich op het plannen, organiseren en uitvoeren van beleid. Toezicht daarentegen is een controlerende verantwoordelijkheid, waarbij op afstand wordt beoordeeld of het beheer op zorgvuldige en transparante wijze en in overeenstemming met wet- en regelgeving

²⁹ Artikel 4 van de Landsverordening Interim-Wegeninfrastructuurfonds, AB 2002 no. 89.

wordt uitgevoerd, en of de ingezette middelen daadwerkelijk leiden tot de beoogde resultaten.

Het beheer van begrotingsfondsen vormt een essentieel onderdeel van het financieel beheer van het Land en is eveneens bepalend voor de rechtmatige, doelmatige en transparante aanwending van publieke middelen. Een duidelijke inrichting van het beheer, inclusief heldere verantwoordelijkheden, bevoegdheden en administratieve processen, is noodzakelijk om grip te houden op de financiële stromen en risico's die met begrotingsfondsen samenhangen.

Bij begrotingsfondsen blijkt in de praktijk dat dit onderscheid niet scherp is aangebracht, waardoor rollen en verantwoordelijkheden vervagen. In diverse instellingsverordeningen worden de begrippen beheer en toezicht niet consequent onderscheiden en worden door elkaar gebruikt. Hierna worden twee voorbeelden van discrepanties in wettelijke bepalingen weergegeven. Daarbij is gekozen voor de instellingsverordeningen van het *Aruba Tourism Marketing Fund* en het *Tourism Product Enhancement Fund*. Het TP *Tourism Product Enhancement Fund* EF is nog actief en vormt daarmee een actueel voorbeeld, maar vergelijkbare discrepanties zijn ook aangetroffen bij oudere begrotingsfondsen, hetgeen onder meer zichtbaar is bij het Garantiefonds.

**ARTIKEL 4 LID 1 LANDSVERORDENING INSTELLING ATMF
EN TPEF (AB 2010 NO. 55)**

Het Tourism Product Enhancement Fund wordt beheerd door de minister belast met toerisme en de minister belast met financiën.

De Memorie van Toelichting (MvT) op dit artikel geeft aan: In het eerste lid van dit artikel wordt voldaan aan het vereiste zoals opgenomen in het tweede lid van artikel 39 van de Comptabiliteitsverordening 1989. Dit vereiste betreft het feit dat een begrotingsfonds onder het toezicht dient te staan van de betrokken minister (i.c. de met toerisme belaste minister) en de minister van Financiën.

**ARTIKEL 1 LID 2 INSTELLING DRIE BEGROTINGSFONDSEN
(AB 1995 NO. 50)**

Het Garantiefonds wordt beheerd door de minister van Financiën.

De MvT op dit artikel geeft aan: Het tweede lid vormt een bijzondere bepaling met het oog op de formulering van artikel 39, tweede lid, van de CV 1989. In dat lid wordt nl. gesproken over "toezicht" op het begrotingsfonds van de betrokken minister en de minister van Financiën, terwijl in het onderhavige ontwerp die taak alleen aan de minister van Financiën wordt opgedragen.

Het toezicht verzwakt omdat een onafhankelijke beoordeling van het beheer niet is gewaarborgd vanwege onduidelijkheid over verantwoordelijkheden.

In de memorie van toelichting bij de instellingsverordeningen van zowel het *Aruba Tourism Marketing Fund* als het *Tourism Product Enhancement Fund* wordt voorts aangegeven dat het voornemen van de regering is om het beheer van de fondsen onder te brengen bij speciaal daartoe ingestelde raden, hetgeen aanleiding vormt tot het opnemen van een machtigingsbepaling.

In de wettekst wordt echter vermeld dat het toezichtorgaan wordt gemachtigd toezicht te houden op de besteding van de middelen van het in te stellen begrotingsfonds, terwijl in de memorie van toelichting expliciet wordt verwezen naar het beheer van het fonds. Deze inconsistentie duidt op een onduidelijke begripsafbakening binnen de regelgeving.

Het door elkaar gebruiken van de begrippen beheer en toezicht in wettelijke bepalingen impliceert dat reeds bij de institutionele vormgeving onterecht geen scherp onderscheid wordt gemaakt tussen de uitvoerende en de controlerende verantwoordelijkheid. Deze functies hebben immers een wezenlijk verschillend doel en karakter. Het ontbreken van een helder en consistent begrippenkader brengt aanzienlijke risico's met zich mee. Zo kan dit leiden tot onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, een verzwakking van de *checks-and-balances* en een verhoogd risico op onvoldoende onafhankelijk toezicht. Daarnaast wordt de beoordeling van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid bemoeilijkt, aangezien niet langer transparant is wie waarvoor verantwoordelijk en aanspreekbaar is bij tekortkomingen in beheer, toezicht of financiële verantwoording. Daarom is het uit oogpunt van goed bestuur onwenselijk dat deze verantwoordelijkheden bij één en dezelfde persoon of hetzelfde orgaan worden belegd, tenzij expliciete en afdwingbare waarborgen zijn getroffen die de onafhankelijkheid en transparantie van het toezicht voldoende borgen.

Beperkte verantwoording en aanspreekbaarheid over beheer, toezicht en financiële verantwoording door onduidelijke governance- en toezichtstructuren.

6.2 Doelen onvoldoende concreet

Duidelijke, concrete en toetsbare doelstellingen zijn een randvoorwaarde voor een transparante en doelmatige inzet van middelen uit begrotingsfondsen. Het ontbreken van heldere afbakening, meetbare indicatoren en toetsingscriteria leidt tot onduidelijkheid over welke uitgaven passend zijn en maakt het lastig om vast te stellen of maatschappelijke doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Hierdoor bestaat het risico dat middelen niet doelmatig worden besteed en dat het bestemmingskarakter van begrotingsfondsen wordt uitgehold.

Duidelijke doelstellingen vormen een essentieel fundament voor een transparante en doelmatige inzet van publieke middelen, omdat zij richting geven aan de keuze en beoordeling van projecten, de verantwoording van bestedingen en de evaluatie van bereikte resultaten. In dit verband wordt gezien in hoeverre de doelen van begrotingsfondsen voldoende zijn afgebakend en voorzien van toetsingscriteria, en welke gevolgen het ontbreken daarvan heeft voor de rechtmatigheid, doelmatigheid en bestuurlijke beheersbaarheid van deze fondsen.

Middelen worden niet doelmatig besteed en het bestemmingskarakter van begrotingsfondsen wordt uitgehold.

Hoewel doelen in instellingsverordeningen zijn beschreven, zijn deze in veel gevallen breed geformuleerd en niet voorzien van meetindicatoren of toetsingscriteria. Een doelstelling is duidelijk en concreet wanneer deze specifiek, meetbaar, afgebakend en begrijpelijk is. Voor begrotingsfondsen betekent dit dat helder is wat het fonds beoogt te bereiken, waarom het bestaat en welke activiteiten en uitgaven daaronder vallen. Een duidelijke doeldefiniëring, bij voorkeur ondersteund door meetbare indicatoren en toetsingscriteria, is essentieel om te kunnen bepalen welke projecten voor bekostiging in aanmerking komen, om de realisatie van de doelen te evalueren en om de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen te kunnen toetsen. Hiermee wordt tevens voorkomen dat niet bedoelde uitgaven, zoals uitgaven die tot de algemene dienst behoren, ten laste van een begrotingsfonds worden gebracht.

In de praktijk blijken de doelstellingen van begrotingsfondsen beleidsmatig geformuleerd, zonder dat zij zijn voorzien van concrete indicatoren of toetsingscriteria. In memories van toelichting bij de begroting wordt soms een nadere uitwerking of planning van activiteiten gegeven, maar deze is niet systematisch gekoppeld aan vooraf vastgestelde maatstaven voor effectiviteit en doelbereik. Dit belemmert een consistente beoordeling van projecten en een inhoudelijke evaluatie van de bereikte maatschappelijke effecten.

Het Schuldsanerings- en Investeringsfonds vormt hiervan een illustratief voorbeeld. De doelstelling omvat onder meer investeringen van het Land, maar laat onduidelijk welke concrete verbeteringen in de bedrijfsvoering worden nagestreefd en welke collectieve voorzieningen worden beoogd. Evenmin is vastgelegd aan de hand van welke indicatoren de doelstellingen worden geëvalueerd. Hoewel in de begrotingen voor specifieke dienstjaren investeringen nader zijn gespecificeerd, zijn ook middelen ingezet ter compensatie van begrotingen van ministeries en diensten, zonder dat sprake was van duidelijk afgebakende investeringsdoelen. Dit staat op gespannen voet met het bestemmingskarakter van een begrotingsfonds.

Daarnaast zijn vanuit het Schuldsanerings- en Investeringsfonds leningen verstrekt aan diverse instellingen, terwijl door het ontbreken van toetsingscriteria niet kon worden vastgesteld in hoeverre deze hebben bijgedragen aan de doelstellingen van het fonds. Bij de opheffing van het fonds bleek dat de evaluatie zich beperkte tot een overzicht van de bestedingen en het gevoerde schuldbeheer, waarbij de

maatschappelijke effecten buiten beschouwing zijn gelaten. Ook werd geconstateerd dat meerdere instellingen zich niet aan de afgesproken verantwoordingsverplichtingen hielden, hetgeen het inzicht in de effectiviteit van de ingezette middelen verder beperkte.

Ineffectieve besteding van middelen waardoor middelen niet optimaal worden ingezet; bereikte doelen zijn niet meetbaar (aantoonbaar).

Ook bij meer recente begrotingsfondsen is sprake van onduidelijke doelstellingen. Zo is de doelstelling van het *Tourism Product Enhancement Fund* geformuleerd als de verbetering van het toeristisch product van Aruba, zonder nadere definiëring. Hoewel het Toezichtorgaan het beleid van de minister belast met Toerisme hanteert en werkt met pijlers als beoordelingskader, zijn deze niet nader uitgewerkt in criteria of eisen waaraan een project moet voldoen of bijdragen (doel). Een vergelijkbare onduidelijkheid doet zich voor bij het Criminaliteitsbestrijdingsfonds, waarvan de doelstelling beperkt blijft tot *de bevordering van de voorkoming en bestrijding van criminaliteit*, zonder verdere afbakening van activiteiten, interventies of beoogde resultaten.

Het ontbreken van duidelijke, toetsbare doelstellingen en indicatoren bij begrotingsfondsen belemmert de beoordeling c.q. de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ingezette middelen en daarmee ook de transparantie en de verantwoording hierover.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de doelstellingen in de ontwerp-Landsverordening Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds³⁰ breed zijn geformuleerd en niet nader zijn uitgewerkt in de memorie van toelichting. Evenmin wordt aangegeven op welke wijze en binnen welk kader deze doelstellingen in de praktijk verder zullen worden geconcretiseerd. Hierdoor ontbreekt een duidelijk, realistisch en toetsbaar kader. Dit bemoeilijkt voor fondsbeheerders het stellen van prioriteiten en het aantonen van doelmatige en doeltreffende inzet van middelen. Voor de investeringsevaluatiecommissie beperkt dit de mogelijkheid om investeringsvoorstellen en voortgang inhoudelijk te toetsen. Hierdoor ontstaat het risico dat sturing, monitoring en verantwoording grotendeels procedureel plaatsvinden en maatschappelijke effecten onvoldoende aantoonbaar zijn, of dat geld een bestemming gaat zoeken zoals aangegeven door de Raad van Advies in zijn adviezen.³¹

Dit roept de vraag op in hoeverre het instrument van een begrotingsfonds voor dit doel geschikt is, nu de doelstellingen breed zijn geformuleerd en niet zijn toegespitst op afgebakende investeringsdoelen, maar op investeringen van het Land in algemene zin.

³⁰ Ontwerp-Landsverordening houdende regels met betrekking tot het instellen van een begrotingsfonds voor investeringen van het Land (Landsverordening Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds, 20 maart 2026).

³¹ Raad van Advies: Advies ex artikel 25 van de Landsverordening Raad van Advies (AB 2022 no. 137), inzake de instelling van begrotingsfondsen; RvA 62-25 d.d. 2 april 2025 en advies op het Ontwerp-landsverordening houdende regels met betrekking tot het instellen van een begrotingsfonds voor investeringen van het Land (Landsverordening Algemeen Investerings- en Ontwikkelingsfonds), RvA 105-25 d.d. 28 oktober 2025.

7 Gebrekkige begroting en verantwoording tasten het budgetrecht aan

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het proces rond het opstellen en vaststellen van de begrotingen van de verschillende begrotingsfondsen. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de wettelijke verplichtingen zoals vastgelegd in de CV 1989, maar ook naar de praktijk en de knelpunten die zich hierbij voordoen. De analyse richt zich op de mate waarin fondsen voldoen aan de jaarlijkse begrotingsplicht, welke uitzonderingen er gelden, hoe consistent de regels worden toegepast en wat de gevolgen zijn indien aan deze eisen niet wordt voldaan. Door deze aspecten te belichten, ontstaat een helder beeld van de huidige stand van zaken en de uitdagingen op het gebied van begrotingsbeheer van de fondsen. Als laatst wordt in dit hoofdstuk het totaal financieel beeld gepresenteerd. Dit overzicht is van belang omdat het inzicht biedt in de omvang, herkomst en besteding van de middelen binnen de desbetreffende begrotingsfondsen.

7.1 Niet tijdige of achterwege gebleven begrotingen

De begroting van de begrotingsfondsen dienen conform de bepalingen van de CV 1989 jaarlijks te worden opgesteld en vastgesteld. De Staatsregeling biedt de mogelijkheid om een begroting voor maximaal 2 jaar op te stellen.³² De verantwoordelijkheid voor het opstellen van deze begroting ligt bij de beheerder van het fonds, doorgaans de betrokken beleidsminister. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle fondsen jaarlijks een begroting hebben opgesteld. Hoewel er voor alle fondsen een initiële begroting is vastgesteld, ontbreken bij sommige fondsen de begrotingen voor de daaropvolgende jaren. Dit doet zich vooral voor bij fondsen die na verloop van tijd niet meer actief waren, maar niet formeel zijn opgeheven.



³² Artikel V.12, lid 3 van de Staatsregeling van Aruba, AB 1997 no. GT 1.

Hierdoor blijft de verplichting bestaan om te voldoen aan de CV 1989, ook wanneer dit inefficiënt en overbodig is. De betrokken minister(s) blijven hiervoor verantwoordelijk.

Het uitblijven van een begroting is in strijd met de begrotingsplicht zoals vastgelegd in de CV 1989³³, hetgeen gevolgen kan hebben voor de verantwoording in de jaarrekening van het Land. Er bestaat geen zekerheid over het bestaan, de omvang en het beheer van eventuele saldi binnen deze fondsen, noch over de mogelijke gevolgen voor het totaal financieel beeld van het Land. Dit vermindert de transparantie naar de Staten toe en belemmert hun besluitvorming over opheffing, voortzetting of herbestemming van de middelen.

Uitzondering op begrotingsplicht

Voor het Criminaliteitsbestrijdingsfonds geldt een uitzondering op de begrotingsverplichting. Met de in 2016 doorgevoerde wijziging op de instellingsverordening is bepaald dat, in afwijking van de CV 1989³⁴, geen begroting voor het fonds moet worden vastgesteld. De minister belast met Justitie beschikt over het vermogen van het fonds. Dit betekent dat de gebruikelijke begrotingsprocedure wordt overgeslagen, wat een uitzonderlijke regeling vormt binnen het wettelijk comptabele kader. Daartegenover staat ter compensatie een verhoogde rapportagefrequentie. De minister dient namelijk per kwartaal verantwoording af te leggen aan de Staten. De afwijking is bedoeld om meer flexibiliteit te bieden in het gebruik van de middelen van het fonds. In de memorie van toelichting bij de instellingsverordening wordt aangevoerd dat de verplichting om vooraf een begroting op te stellen als inefficiënt en belemmerend wordt ervaren. Tevens wordt aangegeven dat de positie van dit fonds anders is dan die van reguliere begrotingsfondsen; het is immers afhankelijk van juridische uitkomsten, voornamelijk strafrechtelijk beslag dat eerst verbeurd moet worden verklaard. Hierdoor zijn de hoogte en timing van de beschikbare middelen vooraf niet te voorspellen. Hoewel de argumentatie begrijpelijk is voor de beginjaren, ontstaat er later wel een saldo dat kan worden meegenomen naar het volgende jaar, waarop een planning of begroting kan worden gebaseerd.

Meerjarige begrotingen

Het komt voor dat bij sommige begrotingsfondsen de begroting voor twee jaren wordt vastgesteld, in afwijking van artikel 40 van de CV 1989. Een tweejarige begroting wordt doorgaans ingezet bij fondsen met een korte looptijd. Uit het onderzoek blijkt dat fondsen soms op inconsistente wijze gebruik maken van een tweejarige begroting. Zo heeft het *Tourism Product Enhancement Fund* een tweejarige begroting voor de jaren 2011 en 2012 opgesteld en een jaarlijkse begroting voor de overige jaren. De Raad van Advies is van oordeel dat van een

³³ Artikel 40 lid 2 van de CV 1989, AB 1989 no. 72.

³⁴ Artikel 40 lid 2 van de CV 1989, AB 1989 no. 72.

jaarlijkse begroting niet mag worden afgeweken, hoewel de Staatsregeling de mogelijkheid biedt om bij landsverordening een begroting voor twee jaren vast te stellen.³⁵ De Raad van Advies stelt dat deze mogelijkheid in de CV 1989 had moeten worden opgenomen.³⁶ Volgens de DWJZ kan de specifieke wet die een fonds instelt, afwijken van de algemene regel. In dat geval heeft de bijzondere wet voorrang op de algemene wet. DWJZ benadrukt dat men binnen het kader van de Staatsregeling moet blijven. Deze bepaalt dat de begroting van het Land voor een periode van maximaal twee jaar kan worden vastgesteld. Hierdoor meent de Algemene Rekenkamer te mogen concluderen dat het is toegestaan om voor een fonds een begroting op te stellen voor maximaal twee jaar. Vanuit het oogpunt van efficiëntie, beheersbaarheid en doelgerichtheid kan het in bepaalde gevallen een tweejarige begroting werkbaar zijn voor het fonds, maar kan gevolgen hebben voor de aansluiting op de jaarlijkse financiële verantwoording c.q. jaarrekening van het Land.

Met terugwerkende kracht in werking treden van begrotingen

De begrotingen van de begrotingsfondsen worden veelal niet tijdig vastgesteld, waardoor zij bij vaststelling met terugwerkende kracht in werking treden.³⁷ De CV 1989 voorziet bovendien in een regeling voor situaties waarin een begroting niet tijdig wordt vastgesteld³⁸. Ter waarborging van de continuïteit van de overheidsdienstverlening tot aan de vaststelling en inwerkingtreding van de betreffende landsverordening, bepaalt artikel 11 van de CV 1989 dat de ministers kunnen beschikken over maximaal vier twaalfde van de bedragen die in de begrotingslandsverordening van het voorafgaande dienstjaar voor gelijksoortige uitgaven zijn opgenomen. Dit betreft nadrukkelijk kosten en niet investeringen. Indien de eisen van de dienst dit onvermijdelijk maken, kan een minister, in overleg met de minister van Financiën, over een langere periode en een groter deel dan vier-twaalfde beschikken. Uitbreiding van de beschikbare gelden is alleen toegestaan indien dit strikt noodzakelijk is en met toestemming van de minister van Financiën, waarbij de Staten en de Algemene Rekenkamer worden geïnformeerd. Ondanks deze voorziening is het vanuit het perspectief van goed bestuur niet wenselijk dat de vaststelling van de begroting onnodig lang op zich laat wachten. Het achteraf vaststellen van een begroting met terugwerkende kracht druist in tegen het machtigingskarakter dat inherent is aan de begroting en ondermijnt het budgetrecht van de Staten. Dit tast tevens de controletaak van de Staten aan, omdat er geen invloed meer kan worden uitgeoefend op uitgaven die reeds zijn gedaan.

³⁵ RVA: Advies ex artikel 25 van de Landsverordening Raad van Advies (AB 2022 no. 137), inzake de instelling van begrotingsfondsen (RvA 62-25).

³⁶ Raad van Advies: Advies ex artikel 25 van de Landsverordening Raad van Advies (AB 2022 no. 137), inzake de instelling van begrotingsfondsen (RvA 62-25).

³⁷ Artikel 4, lid 2 van de CV 1989, AB 1989 no.72.

³⁸ Artikel 11 CV 1989, AB 1989 no. 72.

Comptabele voorzieningen in plaats van begroting

Voor de dienstjaren 2020 en 2021 beschikte het *Tourism Product Enhancement Fund* niet over vastgestelde begrotingen. Hierdoor werd, om in deze leemte te voorzien, een aparte landsverordening tot stand gebracht waarin de comptabele voorzieningen werden getroffen om de uitgaven en ontvangsten van het *Tourism Product Enhancement Fund* over deze jaren te bekrachtigen en vast te stellen³⁹. Conform de geldende comptabele voorschriften had de regering uiterlijk op 1 september 2019 de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het *Tourism Product Enhancement Fund* voor het dienstjaar 2020 (en bij een tweejaarlijkse begroting de dienstjaren 2020-2021) bij de Staten moeten indienen. Deze begrotingen werden niet tijdig voorbereid en konden dus niet worden ingediend. De regering heeft aangegeven dat de uitbraak van de COVID-19-pandemie in maart 2020 en de daarmee samenhangende prioriteitsstelling op ambtelijk niveau ertoe hebben geleid dat het regulier begrotingsproces voor het *Tourism Product Enhancement Fund* geen doorgang heeft gevonden. Hierdoor heeft geen voorafgaande begrotingsautorisatie door de Staten plaatsgevonden.⁴⁰

Ondanks het ontbreken van een vastgestelde begroting zijn in zowel 2020 als 2021 uitgaven ten laste van het *Tourism Product Enhancement Fund* verricht. Ter formalisering van deze situatie heeft de regering op 24 augustus 2022 een ontwerp-landsverordening ingediend, waarin de Staten wordt verzocht achteraf goedkeuring te verlenen aan reeds gedane betalingen. Volgens de memorie van toelichting bij de ontwerp-landsverordening betreffen de uitgaven in 2020 en 2021 grotendeels reguliere, jaarlijks terugkerende uitgaven die voortvloeien uit lopende rechtsverhoudingen en die in eerdere jaren reeds via andere begrotingen zijn geautoriseerd. De regering is van oordeel dat artikel 11 van de CV 1989 in dit geval naar analogie kan worden toegepast.

Voor de toepassing van artikel 11 CV 1989 heeft de regering voor het dienstjaar 2020 de vastgestelde begroting van 2019 als basis genomen. Voor het dienstjaar 2021 ontbrak echter een vastgestelde begroting van het voorafgaande dienstjaar (2020), waardoor geen juridische grondslag bestond voor toepassing van deze bepaling. De begrotingen voor zowel 2020 als 2021 zijn immers niet vertraagd, maar volledig uitgebleven. Als gevolg daarvan moeten de uitgaven die in 2021 ten laste van het *Tourism Product Enhancement Fund* zijn verricht als onrechtmatig worden aangemerkt, ondanks de door de Staten op 24 oktober 2022 verleende goedkeuring achteraf.

³⁹ Landsverordening van 9 november 2022 houdende comptabele voorzieningen ter bekrachtiging en vaststelling van de uitgaven en ontvangsten van het *Tourism Product Enhancement Fund* voor de dienstjaren 2020 en 2021, AB2022 no. 136.

⁴⁰ MvT op de Ontwerp Landsverordening houdende comptabele voorzieningen ter bekrachtiging en vaststelling van de uitgaven en ontvangsten van het *Tourism Product Enhancement Fund* voor de dienstjaren 2020 en 2021.

Deze goedkeuring achteraf herstelt het ontbreken van voorafgaande wettelijk vereiste begrotingsautorisatie niet en neemt de rechtmatigheidsbezwaren niet weg. Het verrichten van uitgaven zonder voorafgaande begrotingsautorisatie vormt een rechtmatigheidsrisico en kan leiden tot mogelijke bestuurlijke aansprakelijkheid. Daarnaast brengt het ontbreken van tijdige autorisatie risico's met zich mee voor de budgetdiscipline en ondermijnt het de *checks-and-balances* binnen het begrotingsproces.

De Raad van Advies heeft zich kritisch uitgelaten over het ingediende ontwerp. De Raad benadrukt dat het ontbreken van vastgestelde begrotingen voor de dienstjaren 2020 en 2021 een ernstige schending vormt van het begrotingsrecht van de Staten en het legaliteitsbeginsel. De Raad is van mening dat het begrotingsproces structureel moet worden verbeterd om herhaling te voorkomen ⁴¹

Budgetrecht van de Staten wordt uitgehold

Het naleven van de jaarlijkse begrotingsplicht voor begrotingsfondsen laat te wensen over. Ondanks duidelijke wettelijke kaders hierover worden begrotingen niet tijdig of jaarlijks vastgesteld, wat leidt tot verminderde transparantie. Dit ondermijnt het budgetrecht van de Staten en bemoeilijkt de controle op uitgaven. Uitzonderingen zoals het Criminaliteitsbestrijdingsfonds laten zien dat maatwerk soms wenselijk is, maar benadrukken ook het belang van heldere regelgeving en consistente toepassing, temeer nu daartegenover staat dat, hoewel geen begroting hoeft te worden vastgesteld, wel frequenter verantwoording aan de Staten dient te worden afgelegd. Vanuit de Criminaliteitsbestrijdingsfonds is sindsdien nog geen verantwoording afgelegd. Het structureel naleven van de begrotingsverplichtingen is cruciaal voor transparantie, verantwoording en goed bestuur. Afwijkingen hiervan belemmeren het functioneren van het financieel beheer en de controle door de Staten.

7.2 Gebrekkige verantwoording beperkt de uitoefening van het budgetrecht

Voor begrotingsfondsen geldt, net als voor de reguliere begroting, dat jaarlijks een jaarrekening moet worden opgesteld. De bepalingen van de CV 1989 zijn hierbij van overeenkomstige toepassing. Na afloop van ieder dienstjaar dient elke minister een exploitatieoverzicht van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten aan te leveren aan de minister van Financiën. Op basis van deze overzichten wordt de jaarrekening van het Land samengesteld, waarin de vermogenspositie tot uitdrukking komt. De CV

⁴¹ Raad van Advies: Advies betreffende het Ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van de uitgaven en ontvangsten van het Tourism Product Enhancement Fund voor de dienstjaren 2020 en 2021; RvA 22-22 d.d 4 mei 2022.

1989 bepaalt welke onderdelen de jaarrekening moet bevatten, de beoordeling door de Algemene Rekenkamer en de vaststelling door de Staten.

7.2.1 Het voordeel van efficiëntie wordt niet benut

Begrotingsfondsen worden onderworpen aan dezelfde verantwoordingscyclus, transparantie-eisen en controlemechanismen als de reguliere begroting en jaarrekening. De beleidsminister is bestuurlijk verantwoordelijk voor het beheer van het fonds en de inhoudelijke en financiële verantwoording. Het exploitatieoverzicht, inclusief toelichting en bewijsstukken, moet tijdig worden aangeleverd aan de minister van Financiën. De CV 1989 bevat echter geen gedetailleerde bepalingen over de wijze van opname of consolidatie van afzonderlijke fondsen in de jaarrekening van het Land. De minister van Financiën blijft eindverantwoordelijk voor de volledige weergave van de vermogenspositie en bestedingen van het Land, wat impliceert dat relevante financiële informatie van de fondsen in de jaarrekening van het Land dient terug te komen.

Knelpunten bij het opstellen van de jaarrekeningen

Het ontbreken van duidelijke verslaggevingsvoorschriften en het gemis aan aanvullende richtlijnen die dit gebrek zouden kunnen ondervangen, is een belangrijk knelpunt bij het opstellen van de jaarrekeningen voor de begrotingsfondsen. Er bestaan volgens de Directie Financiën ook nog veel

KERN BEVINDINGEN

Bevindingen

- De verplichting om jaarlijks een jaarrekening voor begrotingsfondsen op te stellen wordt vaak niet nageleefd; in sommige gevallen ontbreekt deze volledig.
- Aanvullende verantwoordingsrapportages worden niet altijd aan de Staten aangeboden.
- Bij het Criminaliteitsbestrijdingsfonds wordt de verplichte kwartaalverantwoording structureel niet nageleefd.

Oorzaken

- Ontbreken van duidelijke verslaggevingsvoorschriften en aanvullende richtlijnen.
- Onduidelijke rolverdeling en gebrekkige informatie-overdracht tussen beleids-ministeries en Directie Financiën.
- Verlies van eigenaarschap en continuïteit door gebrek aan overdracht bij kabinetswisseling en gewijzigde ministeries.
- Onvoldoende structurele aandacht voor verantwoording richting de Staten.

Gevolgen

- Gebrekkige transparantie en toezicht op de besteding van middelen bij begrotingsfondsen.
- Begrotingsfondsen vallen deels buiten direct toezicht van de Staten.
- Verhoogd risico op oneigenlijke en ondoelmatige besteding van publieke middelen.

onduidelijkheid rondom het beheer en roltoewijzing bij de begrotingsfondsen waardoor ook de informatieoverdracht naar de Directie Financiën toe onduidelijk en (soms) onvolledig is. Hoewel de Directie Financiën de financiële administratie van de begrotingsfondsen voert, is degene belast met het beheer, namelijk de betrokken minister(s), verantwoordelijk voor het afleggen van deze verantwoording. Volgens de Directie Financiën beschikken zij bovendien niet over de benodigde informatie, bijvoorbeeld het gevoerde beleid bij de begrotingsfondsen, om de cijfers te kunnen toelichten. Deze verantwoordelijkheid berust bij de beheerder van het fonds.

Daarnaast zorgt het gebrek aan overdracht bij kabinetswisselingen en verschuivingen binnen ministeries, bijvoorbeeld door het telkens aanpassen van de Landsverordening Instelling Ministeries (LIM), voor verlies van eigenaarschap en continuïteit in het beheer van de begrotingsfondsen. Hierdoor kan het beheer tussen wal en schip raken, met als gevolg dat de uitvoering en het beheer onvoldoende worden opgepakt. Het ontbreken van een duidelijke roltoewijzing en een gestructureerde informatieoverdracht leidt tot incomplete administraties en onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden binnen het beheer.

Aanvullende verantwoordingsverplichtingen

Voor bepaalde fondsen, zoals het Begrotingsfonds Restmiddelen FDA en het Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela, zijn aanvullende verantwoordingsverplichtingen opgelegd vanwege financiering uit Nederland. De verantwoordingsverplichtingen zijn bijvoorbeeld het opstellen en aanbieden van bestedingsverantwoordingen, met controleverklaring van de Centrale Accountantsdienst (CAD), of kwartaalrapportages aan het betreffende Nederlandse ministerie. In bijlage 4 zijn de aanvullende verantwoordingsverplichtingen en het voldoen hieraan per begrotingsfonds terug te zien. Hoewel aan deze aanvullende verantwoordingsplicht wordt voldaan, worden deze rapportages niet altijd aan de Staten aangeboden, waardoor de controlerende taak niet volledig kan worden uitgeoefend.

Ook voor het Criminaliteitsbestrijdingsfonds is nooit aan de verplichte kwartaalverantwoording aan de Staten voldaan vanwege het niet structureel functioneren, zoals bedoeld, van dit fonds sinds de instelling hiervan. Hier wordt nader ingegaan in hoofdstuk 8.

Deze aanvullende verplichtingen betreffen geen afwijkingen op de CV 1989, aangezien er in de instellingsverordeningen niet expliciet van de verantwoordingsverplichting is afgezien. Dit neemt dus niet weg dat verantwoording dient te worden afgelegd conform de bepalingen van de CV 1989.

7.2.2 Weinig tot geen transparantie in het gebruik van publieke middelen

Er is weinig tot geen transparantie in het gebruik van publieke middelen door het ontbreken van jaarrekeningen of verantwoording aan de Staten. De schaarse opgestelde verantwoordingen zijn niet aan de Staten aangeboden. Dit schendt de wettelijke verplichting van de CV 1989, ondermijnt de parlementaire controle en de begrotingsfondsen blijven hierdoor buiten het zicht van de Staten. Dit leidt tot verlies aan transparantie, waardoor niet kan worden vastgesteld of middelen doelmatig en rechtmatig zijn besteed. De begrotingsfondsen vallen daardoor buiten het directe toezicht van de Staten, wat het risico op oneigenlijke en of ondoelmatige besteding van publieke middelen vergroot. De Algemene Rekenkamer heeft in 2019 het zorgwekkende gebrek aan verantwoording bij de fondsen gesignaleerd⁴².

Uit het onderzoek blijkt dat de Staten aantoonbaar invulling geven aan hun kaderstellende en controlerende rol door het stellen van vragen, het vragen om toelichtingen, het indienen van moties en het verzoeken om evaluaties van de effectiviteit van sommige begrotingsfondsen. Ondanks de betrokkenheid vanuit de Staten blijkt dit in de praktijk onvoldoende te leiden tot structurele verantwoording en bijsturing van begrotingsfondsen. Met name door het uitblijven van evaluaties, zelfs wanneer de Staten expliciet hebben besloten dat deze moeten worden uitgevoerd, blijft het inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van de ingezette middelen beperkt en wordt het lerend en corrigerend vermogen van het begrotingsinstrument onvoldoende benut.

7.3 Onvolledig en inconsistent financieel totaalbeeld

De begrotingsfondsen vormen een belangrijk, maar onderbelicht onderdeel van het financieel-bestuurlijke bestel van het Land. Hoewel begrotingsfondsen een afgescheiden vermogen betreffen, opereren zij wel binnen het grotere financiële kader van het Land. Zij beschikken namelijk over publieke middelen en dragen bij aan de uitvoering van het overheidsbeleid. Het is daarom essentieel om een totaal financieel beeld te kunnen hebben. Een integraal financieel overzicht vormt de basis voor goed bestuur, financieel vertrouwen en democratische controle. Zonder dit overzicht ontstaan risico's, onduidelijkheden en worden besluiten genomen op onvolledige informatie. Figuur 1 illustreert het belang van een integraal financieel overzicht.

⁴² Brief Algemene Rekenkamer aan de minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur; kenmerk 015/19.003 d.d. 15 januari 2019.

Figuur 1: Het belang van een integraal financieel overzicht

7.3.1 Onvolledig totaalbeeld

De Algemene Rekenkamer heeft geen volledig en integraal financieel totaalbeeld van de begrotingsfondsen kunnen verkrijgen, omdat in de financiële administratie van de Directie Financiën geen informatie meer te achterhalen is over oude en langdurig inactieve begrotingsfondsen.

In tabel 5 wordt het totaal financieel overzicht weergegeven op basis van de beschikbare financiële informatie. De inkomstenbedragen zijn ontleend aan de centrale financiële administratie van het Land, omdat het onderzoek uitwijst dat deze inkomsten niet altijd in de administraties van de fondsen worden verwerkt en daardoor geen volledig beeld geven. De bestedingen zijn wél gebaseerd op de administraties van de begrotingsfondsen. Het resulterende saldo is het verschil tussen de inkomsten en de bestedingen.

Tabel 5: Totaal financieel overzicht (in Afl.)

Fonds	Totaal inkomsten ⁴³	Totaal bestedingen ⁴⁴	Restsaldo ⁴⁵
Garantiefonds		Geen informatie	
Fonds Afvloeiing personeel		Geen informatie	
Fonds Bestrijding Narcotica		Geen informatie	
Interim-Wegeninfrastructuurfonds (IWIF)	126.051.828*	124.827.925	1.223.903
Schuldsanering- en Investeringsfonds (SIF)	250.216.865	248.728.277	1.488.588
Aruba Tourism Marketing Fund (ATMF)	14.300.000*	14.300.000 ⁴⁶	0
Tourism Product Enhancement Fund (TPEF)	45.149.490	35.288.095	9.861.395
Criminaliteitsbestrijdingfonds	13.556.407	11.455.547	2.100.860

⁴³ Totaal inkomsten per eind 2024 conform de centrale financiële administratie (E1) van het Land, met uitzondering van de Criminaliteitsbestrijdingfonds. De inkomsten van dit fonds zijn gebaseerd op de financiële administratie van het fonds zelf.

⁴⁴ Totaal bestedingen per eind 2024 conform de financiële administratie van het betreffende fonds.

⁴⁵ Restsaldo is het berekend resultaat van inkomsten minus bestedingen.

⁴⁶ Dit bedrag is door de Directie Financiën aangeleverd in haar reactie op de nota van bevindingen van 13 maart 2026, maar er is geen bewijs meegestuurd waardoor de Algemene Rekenkamer dit bedrag niet kan vaststellen.

Fonds	Totaal inkomsten ⁴³	Totaal bestedingen ⁴⁴	Restsaldo ⁴⁵
Onderwijsfonds	16.259.698	14.843.948	1.415.750
Interim Begrotingsfonds restmiddelen FDA	16.162.646	13.679.902	2.482.744
Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba	36.659.100*	24.170.068	12.489.032
Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela	9.409.442	9.222.441	187.001
Totaal	518.356.034	487.293.761	31.062.273

* Direct afkomstig uit de Landsbegroting.

Tot en met 2024 is in totaal Afl. 518,4 miljoen gestort in de begrotingsfondsen, waarvan Afl. 487,3 miljoen is besteed. Van deze inbreng is ruim Afl. 177 miljoen direct afkomstig uit de Landsbegroting. Verstrekkingen via de Landsbegroting worden begroot en verantwoord in de centrale financiële administratie van het Land.

Bepaalde middelen, zoals de door de Europese Unie verstrekte gelden uit het 10e Europese Ontwikkelingsfonds voor het Onderwijsfonds, lopen via de Landsbegroting. Deze bedragen worden zowel als inkomsten en als uitgaven verantwoord in de centrale financiële administratie en de jaarrekening van het Land. Deze middelen worden echter niet beschouwd als rechtstreeks afkomstig te zijn uit de Landsbegroting, omdat de besteding ervan de algemene middelen van het Land niet belast: zij zijn uitsluitend bestemd voor het betreffende begrotingsfonds.

7.3.2 Gebrek aan samenhang in de financiële relatie: onduidelijke resultaten

De financiële relatie bestaat uit geldstromen en boekingen tussen het Land en de diverse begrotingsfondsen, veelal via rekening-courantverhoudingen. De financiële relatie tussen het Land en de begrotingsfondsen wordt gekenmerkt door een gebrek aan samenhang en transparantie. Zo stemmen rekening-courantverhoudingen en administraties geregeld niet overeen, waardoor het totaalbeeld van vorderingen en schulden onduidelijk blijft. Concrete voorbeelden hiervan zijn het Interim-Wegeninfrastructuurfonds en het Criminaliteitsbestrijdingfonds. In figuur 2 worden de discrepanties tussen de financiële administratie van het Land en die van de fondsen gepresenteerd.

Figuur 2: Verschil in rekening-courantverhouding Land en twee begrotingsfondsen

Uit bovenstaande figuur blijkt dat volgens de administratie van het Interim-Wegeninfrastructuurfonds het fonds een netto schuld aan het Land heeft van Afl. 68,9 miljoen, terwijl uit de administratie van het Land juist blijkt dat het Land een schuld heeft aan het fonds van Afl. 1,6 miljoen. Bij de financiële afwikkeling van het Interim-Wegeninfrastructuurfonds in 2021 is het bedrag van Afl. 1,6 miljoen afgeboekt van de balanspost 'Schulden in rekening-courant' in de financiële administratie van het Land. Tevens blijkt uit de financiële administratie van Interim-Wegeninfrastructuurfonds dat het fonds een negatief restantsaldo van Afl. 68,8 miljoen had ten tijde van de afboeking. Volgens de berekening in tabel 5 blijkt echter dat het Interim-Wegeninfrastructuurfonds op dat moment een positief saldo van Afl. 1.223.903 had. Uit nader onderzoek blijkt dat dit verschil is ontstaan, doordat de bijdragen van het Land ter hoogte van circa Afl. 70 miljoen over meerdere jaren wel in de centrale financiële administratie van het Land zijn geboekt, maar niet als inkomsten zijn verwerkt in de administratie van het Interim-Wegeninfrastructuurfonds. Bij navraag bij de Directie Financiën naar de reden waarom de inkomsten niet zijn geboekt, is aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor het verwerken van deze boekingen in de financiële administratie bij de DOW ligt. De vraag is derhalve doorverwezen naar DOW, waar deze eerder gedurende het onderzoek reeds was uitgezet, maar waarop geen reactie is ontvangen.

Ook bij het Criminaliteitsbestrijdingfonds doen zich afwijkingen voor tussen de rekening-courantverhouding van het Land en die van het fonds. Het verschil in de rekening-courantverhouding van het Criminaliteitsbestrijdingfonds houdt verband met boekingen van schulden van het Land aan het fonds ter hoogte van Afl. 416.661, verantwoord op rekening '10.1035.27 RC Criminaliteitsbestrijdingsfonds handmatig'

in de administratie van het Land. Deze boekingen worden echter niet als vorderingen op het Land opgenomen in de financiële administratie van het fonds.

Afwijking in restsaldi

Daarnaast blijkt uit de financiële administratie van drie niet-actieve fondsen dat per eind 2024 nog positieve reservesaldi worden weergegeven, waaronder één fonds dat reeds in 2021 financieel is afgewikkeld. Dit betreft het Onderwijsfonds, waarvan de afboeking in 2021 onjuist is verwerkt. In plaats van het afboeken van de vordering in de rekening-courantverhouding in de financiële administratie van het fonds, is deze juist opgeboekt. Hierdoor is het fondsvermogen ten onrechte verhoogd, terwijl het saldo op nul had moeten uitkomen.

De andere twee gevallen zijn het Interim Begrotingsfonds restmiddelen FDA met een saldo van Afl. 366.161 en het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba (IBSCA) met een saldo van Afl. 2.489.031. Deze saldi komen niet overeen met de berekende saldi in tabel 5. Uit de berekening in de tabel blijkt dat beide begrotingsfondsen een hoger restsaldo zouden moeten hebben dan thans in de administratie is opgenomen. Dit duidt mogelijk op een onvolledige of onjuist verwerking in de financiële administratie binnen de betreffende begrotingsfondsen.

Inconsistente financiële verwerking van begrotingsfondsen

Uit het onderzoek blijkt dat investeringen die vanuit begrotingsfondsen zijn gedaan, in sommige gevallen over meerdere jaren zijn opgenomen in de jaarrekening van het Land, terwijl in diezelfde jaarrekeningen van het Land wordt vermeld dat de financiële gegevens van begrotingsfondsen niet worden geconsolideerd. Vanaf de jaarrekening 2020 van het Land is het bovendien niet vast te stellen of en in welke mate hiervan sprake is, aangezien investeringen sindsdien per ministerie worden verantwoord en niet langer wordt vermeld ten laste van welk begrotingsfonds deze zijn bekostigd.

De CAD heeft bij zijn nulmetingsonderzoek⁴⁷, betreffende de Materiële vaste activa van het Land, geconcludeerd dat de huidige verantwoording van investeringen uit begrotingsfondsen onder de materiële vaste activa van het Land niet in lijn is met de CV 1989. Omdat begrotingsfondsen afzonderlijk moeten worden beheerd, geadmistreerd en voorzien van eigen jaarrekeningen, horen deze investeringen in principe in de jaarrekeningen van de betreffende fondsen te worden opgenomen. Daarnaast constateert de CAD in zijn nulmetingsonderzoek dat er geen overdrachtsprotocol bestaat waarin de relatie, bekostiging en formele overdracht van activa tussen de begrotingsfondsen en de algemene dienst is vastgelegd. De CAD stelt dat activa pas in de jaarrekening van het Land kunnen worden verantwoord wanneer zij formeel aan de algemene dienst zijn overgedragen. Het is verder

⁴⁷ CAD: Onderzoek naar de controleerbaarheid van de balanspost 'Materiële vaste activa' en alle andere daarmee samenhangende jaarrekeningposten (nulmetingsonderzoek).

onduidelijk in hoeverre de investeringen die bekostigd zijn door de begrotingsfondsen juist en volledig zijn verantwoord op de materiële vaste activa van het Land en of deze ook eigendom zijn van het Land (gedekt door een overdrachtsprotocol). Het gebrek aan verantwoording over de begrotingsfondsen in de vorm van een jaarrekening en de inconsistente wijze van omgaan met overboekingen van investeringen, brengt het risico met zich mee dat er investeringen zijn die nergens worden verantwoord en dat niet of onvoldoende wordt afgeschreven op deze materiële vaste activa.

De Directie Financiën is voornemens om in de jaarrekening van het Land een bijlage op te nemen met een bestedingsoverzicht van de actieve fondsen, waarin de financiële informatie per fonds wordt weergegeven. Tot en met de laatst beschikbare jaarrekening, Jaarrekening 2024 van het Land, is dit nog niet het geval geweest. Sinds de jaarrekening 2020 van het Land bevat de jaarrekening twee paragrafen over de verbonden partijen, bevattende financiële informatie en risico's. In geen van deze paragrafen zijn de begrotingsfondsen meegenomen. De Algemene Rekenkamer merkt op dat door het ontbreken van informatie over de begrotingsfondsen, de jaarrekening van het Land geen integraal beeld verschaft van de financiële situatie van de begrotingsfondsen en de mogelijke risico's voor de financiële positie van het Land.

Gebrek aan duidelijke financiële richtlijnen

Er is onvoldoende inzicht en grip op de financiële verwevenheid tussen de algemene dienst en de begrotingsfondsen. Het ontbreken van een eenduidig verslaggevingsstelsel en een consistente verwerking leidt tot een onvolledig en vertekend beeld van de vermogenspositie, structurele lasten en publieke investeringen van de begrotingsfondsen. Dit komt doordat inkomsten, investeringen en rekening-courantverhoudingen niet uniform en integraal worden verwerkt, zoals ook blijkt uit de hierboven beschreven gevallen. Hierdoor wordt effectieve sturing, toezicht en verantwoording belemmerd en neemt het risico op fouten en onvoldoende beheersing van publieke middelen toe.

Door het ontbreken van jaarrekeningen, consolidatie en adequate toelichting krijgen de Staten geen volledig, betrouwbaar en tijdig inzicht in de financiële werkelijkheid. Dit ondermijnt de parlementaire controle en holt het budgetrecht uit. Zonder een consistente en transparante verwerking van begrotingsfondsen in de financiële administratie en jaarrekening van het Land blijven effectief financieel beheer, toezicht en democratische verantwoording buiten zicht en buiten bereik.

8 Van opzet naar werking: lessen uit drie begrotingsfondsen

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen uit het verdiepend deel van het onderzoek, namelijk het beheer en toezicht op drie begrotingsfondsen: het Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela, het Criminaliteitsbestrijdingfonds en het *Tourism Product Enhancement Fund*. De praktijkvoorbeelden bieden inzicht in de wijze waarop begrotingsfondsen functioneren als instrument voor doelgerichte bestemming van publieke middelen en in hoeverre zij in de praktijk bijdragen aan effectieve sturing, transparantie en verantwoording.

De analyse laat zien dat de onderzochte fondsen beleidsmatig en juridisch in beginsel adequaat zijn ingericht, maar dat de feitelijke uitvoering structurele gebreken kent. Met name op het gebied van rolvastheid, doeluitwerking en toezicht bestaat het risico dat de bestuurlijke meerwaarde van fondsvorming niet volledig wordt gerealiseerd. Hierdoor kan spanning ontstaan tussen slagvaardigheid enerzijds en controleerbaarheid en bestuurlijke verantwoording anderzijds.

8.1 Beheeropzet in praktijk biedt onvoldoende basis voor doelmatige en doeltreffende uitvoering

In deze paragraaf worden de overkoepelende bevindingen gepresenteerd ten aanzien van de beheeropzet en *governance* van de drie onderzochte begrotingsfondsen. Op basis van de fonds-specifieke analyses wordt inzicht gegeven in de mate waarin de formele *governance*-structuren zijn vertaald naar een effectieve en robuust ingerichte praktijk van aansturing, uitvoering en toezicht. De bevindingen richten zich daarbij op de helderheid van verantwoordelijkheden, de borging van rollen en processen. De hiernavolgende bevindingen maken zichtbaar waar gemeenschappelijke patronen en structurele knelpunten optreden in de inrichting en het functioneren van het beheer van de begrotingsfondsen.

Het verdiepend onderzoek naar het Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela, het Criminaliteitsbestrijdingfonds en *Tourism Product Enhancement Fund* laat zien dat deze fondsen zijn ingezet als instrument om publieke middelen doelgericht, flexibel en meerjarig te kunnen aanwenden. Hoewel de fondsen juridisch

en beleidsmatig in beginsel toereikend zijn vormgegeven, blijkt uit de analyse dat de feitelijke werking van deze fondsen wordt beperkt door structurele tekortkomingen in de opzet en uitvoering van het beheer, de uitwerking van doelen en de inrichting van toezicht en verantwoording.

8.1.1 Financieel beheer en administratie zijn niet consistent en niet inzichtelijk

Een centrale bevinding is dat de opzet van het beheer van de begrotingsfondsen onvoldoende robuust is uitgewerkt om een doelmatige en doeltreffende uitvoering te waarborgen. De verantwoordelijkheid is bij het begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela en het *Tourism Product Enhancement Fund* verdeeld over meerdere ministers en organisatieonderdelen, zonder dat deze rolverdeling is uitgewerkt in formele aanwijzingen, nadere regelgeving of duidelijke afspraken. Hierdoor is niet helder wie eindverantwoordelijk is voor sturing, toezicht en verantwoording, wat de bestuurlijke inzicht en grip belemmert. Gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid maakt de *governance*-structuur complex en het ontbreken van expliciet aangewezen beheerders leidt tot diffuse aanspreekbaarheid en belemmert effectieve sturing.

Ook de financiële inrichting van het beheer vormt een structureel aandachtspunt. Niet alle fondsen beschikken over een afzonderlijke en transparante financiële administratie binnen het centraal financieel systeem van het Land. Hierdoor ontbreekt gedurende het begrotingsjaar actueel inzicht in verplichtingen, uitgaven en beschikbare middelen. De informatievoorziening richting verantwoordelijke ministers en toezichthouders is daardoor beperkt en veelal niet geschikt voor actieve sturing.

Ten slotte blijkt dat wettelijke mogelijkheden om het beheer nader te structureren, zoals het vaststellen van uitvoeringsregels en het formaliseren van beheerrollen, onvoldoende zijn benut. Hierdoor blijft het functioneren van het beheer in belangrijke mate afhankelijk van informele werkwijzen en individuele rolopvattingen, hetgeen de continuïteit en bestendigheid van het fondsbeheer ondermijnt.

8.1.2 Doelen zijn te algemeen geformuleerd en onvoldoende toetsbaar

De tekortkomingen in de beheeropzet worden versterkt door een beperkte en onvoldoende concrete uitwerking van de doelstellingen van de begrotingsfondsen. Hoewel de fondsen zijn ingesteld met duidelijke beleidsmatige doelstellingen, zijn deze slechts op hoofdlijnen geformuleerd en niet systematisch vertaald naar meetbare doelen, prioriteiten en resultaatsverwachtingen. Door het uitblijven van deze vertaling in de praktijk ontbreekt een éénduidig toetsingskader met concrete selectiecriteria voor de keuze, beoordeling en monitoring van projecten. Hierdoor is

onduidelijk op basis van welke inhoudelijke en prioritaire afwegingen projecten worden voorgedragen en geselecteerd.

Daarnaast vergroot de beperkte doeluitwerking het risico dat fondsmiddelen worden aangewend voor activiteiten die slechts indirect of onvoldoende aantoonbaar bijdragen aan de doelstelling van het fonds, of die reguliere begrotingsuitgaven vervangen. Daarmee komt de beoogde toegevoegde waarde van fondsvorming als specifiek beleidsinstrument onder druk te staan.

Uit het dossieronderzoek blijkt bovendien dat de beoordeling van projectvoorstellen, de afweging van alternatieven en de motivering van keuzes vaak niet expliciet zijn vastgelegd. Besluiten en adviezen, waaronder die van het toezichtorgaan van het *Tourism Product Enhancement Fund*, zijn niet schriftelijk gedocumenteerd. Hierdoor is achteraf niet goed te reconstrueren waarom bepaalde projecten zijn bekostigd, aan welke criteria zij zijn getoetst en of besluitvorming zorgvuldig en consistent heeft plaatsgevonden.

Deze gebrekkige vastlegging beperkt de controleerbaarheid, verantwoording en evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van projecten en vormt daarmee een onvoldoende administratieve basis voor effectieve aansturing en toezicht.

8.1.3 Toezicht en verantwoording bieden onvoldoende basis voor tijdige sturing en parlementaire controle

Ook het toezicht en de verantwoording zijn in de onderzochte fondsen onvoldoende ingericht. Hoewel de formele toezichtkaders wettelijk zijn vastgelegd, blijkt uit de praktijk dat rapportage- en verantwoordingsverplichtingen niet consistent, niet tijdig of niet volledig worden nageleefd. Het toezicht krijgt hierdoor een overwegend ex-post karakter, waardoor onder andere bijsturing tijdens de uitvoering beperkt wordt.

De rol van adviserende en toezichthoudende organen is in meerdere gevallen onvoldoende uitgewerkt of operationeel ingevuld. Dit geldt zowel voor interne toezichtstructuren als voor externe toezicht- en adviescommissies. Het ontbreken van duidelijke procedures, vaste rapportagemomenten en vastgelegde beoordelingscriteria beperkt de effectiviteit van deze organen.

Het begrotings- en autorisatieproces van de onderzochte fondsen waarborgt het budgetrecht en de voorafgaande sturing in onvoldoende mate. In meerdere gevallen wordt afgeweken van de reguliere begrotingssystematiek, doordat geen afzonderlijke begroting wordt vastgesteld of doordat voorafgaande autorisatie door de Staten ontbreekt. Deze afwijkingen worden in de praktijk niet gecompenseerd door een robuuste alternatieve verantwoordingssystematiek.

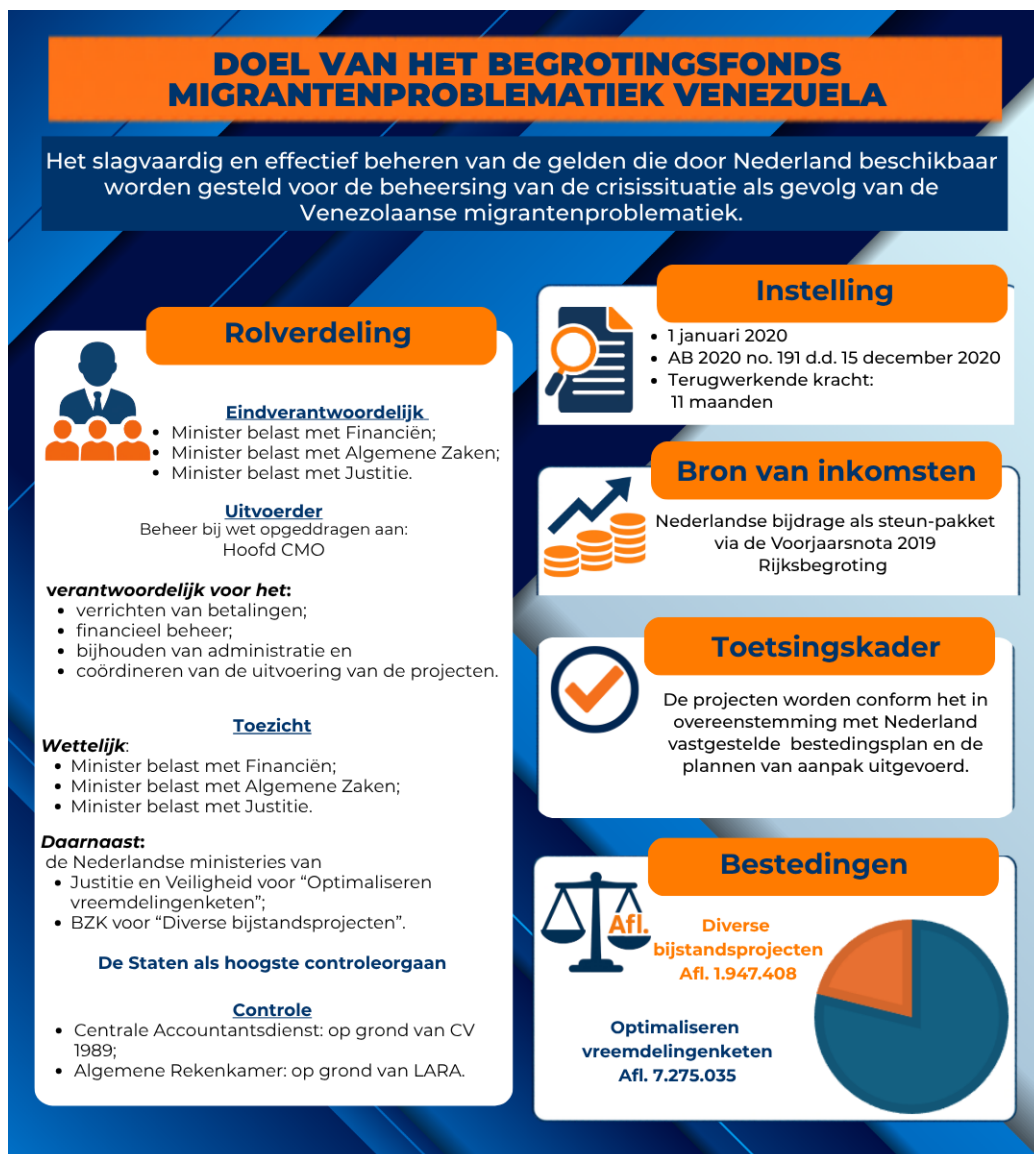
Daarnaast blijkt dat de parlementaire verantwoording onvoldoende tot zijn recht komt. De informatie over de voortgang en besteding van fondsmiddelen wordt niet

structureel en/of niet op een zodanige wijze verstrekt dat de Staten haar budgetrecht en controlerende taak volwaardig uit kan oefenen. Hierdoor ontstaat spanning met de kernbeginselen van transparantie en verantwoording.

Er ontbreekt zowel vooraf inzicht in de voorgenomen inzet en prioritering van middelen als structurele en inhoudelijke verantwoording achteraf over de besteding van fondsmiddelen. Dit beperkt de mogelijkheden voor tijdige sturing, verzwakt de parlementaire controle en ondermijnt de transparantie en controleerbaarheid van de besteding van fondsmiddelen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de onderzochte begrotingsfondsen weliswaar zijn opgezet met het oog op flexibiliteit en slagvaardigheid, maar dat deze voordelen onvoldoende zijn verankerd in een samenhangend en robuust stelsel van beheer, doelsturing, en verantwoordingtoezicht. De essentiële balans tussen beleidsmatige wendbaarheid enerzijds en controleerbaarheid, transparantie en verantwoording anderzijds is daardoor onvoldoende gewaarborgd. Een intensieve versterking van de *governance* van begrotingsfondsen is noodzakelijk om de bestuurlijke meerwaarde van dit instrument daadwerkelijk te realiseren.

8.2 Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela



8.2.1 Achtergrond

Het begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela is met ingang van 1 januari 2020 ingesteld met als doel de door Nederland beschikbaar gestelde middelen voor het beheersen van de crisissituatie als gevolg van de Venezolaanse migrantenproblematiek op een doelmatige en doeltreffende wijze te beheren.⁴⁸ De formele instelling van het fonds heeft plaatsgevonden bij landsverordening van 15 december 2020, met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2020.⁴⁹ Deze handelwijze is niet in overeenstemming met het autoriserende karakter van het

⁴⁸ Landsverordening Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela, AB 2020 no. 191.

⁴⁹ Landsverordening Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela, AB 2020 no. 191.

budgetrecht, aangezien uitgaven zijn verricht voordat daarvoor een wettelijke grondslag was vastgesteld (zie tevens paragraaf 5.1.1).

Sinds 2019 werd Aruba geconfronteerd met een aanzienlijke toename van irreguliere migratie vanuit Venezuela. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een toenemende druk op de vreemdelingenketen, een overbelasting van het onderwijssysteem – in het bijzonder de schakelklassen – en capaciteitsproblemen bij opvanginstellingen. Nederland heeft deze problematiek onderkend en heeft via de Voorjaarsnota 2019 een steunpakket beschikbaar gesteld voor Aruba en Curaçao.⁵⁰

In overleg met Nederland is een bestedingsplan opgesteld waarin is uitgewerkt op welke wijze de middelen zouden worden ingezet ter verbetering van de situatie rondom irreguliere migratie. Dit bestedingsplan is als bijlage opgenomen bij de memorie van toelichting behorende bij de instellingsverordening van het begrotingsfondsen. De voorgenomen activiteiten zijn ondergebracht in twee hoofdprojecten, te weten *Optimaliseren vreemdelingenketen*⁵¹ en *Diverse bijstandsprijzen*.⁵² Voor de uitvoering van deze projecten heeft Aruba een totaalbedrag van € 5,7 miljoen ontvangen.⁵³

8.2.2 Opzet beheer

Vanwege de omvang van de projecten en het feit dat zij meerdere beleidsdomeinen bestrijken, is het beheer van het fonds gezamenlijk toevertrouwd aan drie ministers. Deze zijn aan de minister belast met Financiën vanwege de financieel-comptabele aspecten, de minister belast met Algemene Zaken vanwege het crisisaspect van de problematiek en de minister belast met Justitie, aangezien het grotendeel van de middelen aangewend zouden moeten worden voor de optimalisering van de vreemdelingenketen en rechtshandhaving in Aruba⁵⁴. Hoewel deze verdeling inhoudelijk verklaarbaar is vanuit de aard van de problematiek, leidt de gezamenlijke verantwoordelijkheid in de praktijk tot een complexe *governance*-structuur waarin verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid niet eenduidig zijn vastgelegd. Dit vergroot het risico op onvoldoende sturing en toezicht op het fondsbeheer.

Op grond van de instellingsverordening is de bevoegdheid tot het verrichten van betalingen, alsmede de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer en de administratie van het fonds, toegekend aan het hoofd van het Bureau Rampenbestrijding Aruba (BRA), thans het *Crisis Management Office*. Het *Crisis Management Office* is tevens belast met het bijhouden van de administratie van de bestede middelen en met de evaluatie van de uitvoering van de projecten die uit het fonds worden bekostigd.⁵⁵ Daarmee zijn uitvoerende, coördinerende en controlerende taken in belangrijke mate geconcentreerd bij één

⁵⁰ Brief ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 5 september 2019.

⁵¹ Brief ministerie van Justitie en Veiligheid, d.d. 7 februari 2020.

⁵² Brief ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, d.d. 28 november 2019.

⁵³ Bijlage MvT Landsverordening Begrotingsfondsen Migrantenproblematiek Venezuela, AB 2020 no. 191

⁵⁴ Artikel 1, lid 3 van de Landsverordening Begrotingsfondsen Migrantenproblematiek Venezuela, AB 2020 no. 191.

⁵⁵ Artikel 4 van de Landsverordening Begrotingsfondsen Migrantenproblematiek Venezuela, AB 2020 no. 191

organisatieonderdeel. Deze concentratie van functies is onwenselijk, omdat hierdoor onvoldoende onafhankelijke controle is geborgd, wat het risico vergroot op minder effectief financieel beheer van een fonds van deze omvang en complexiteit.

Het begrotingsfonds beschikt niet over een afzonderlijke financiële administratie binnen de centrale financiële administratie van het Land. De financiële administratie wordt volledig door het *Crisis Management Office* gevoerd. De ontvangen middelen zijn gestort op een 'bijzondere' bankrekening ten behoeve van *Operation Bullseye*⁵⁶ en zijn in de financiële administratie van het Land verantwoord onder middelensort 8791 *Overdrachten van het Rijk*. De Directie Financiën heeft aangegeven gedurende de uitvoeringsfase geen zicht te hebben gehad op de besteding van het fonds en de door het *Crisis Management Office* verrichte betalingen. Afstemming vindt pas plaats bij de jaarafsluiting en de opstelling van de jaarrekening van het Land. De totale bestedingen worden dan als kosten van de algemene dienst meegenomen en als zodanig verantwoord in de jaarrekening van het Land. Hierdoor ontbreekt gedurende het begrotingsjaar structureel inzicht bij de Directie Financiën in de voortgang, rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven.

Het beheer van het fonds is voorts gebonden aan ontbindende voorwaarden die zijn vastgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Justitie en Veiligheid van Nederland. De middelen mogen uitsluitend worden aangewend voor de overeengekomen doeleinden en wijzigingen in bestedingen vereisen voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de betrokken Nederlandse ministeries.⁵⁷

Hoewel uit het dossier blijkt dat diverse verzoeken en goedkeuringen voor herschikkingen zijn verleend, is het dossier onvoldoende gestructureerd. Het ontbreken van een duidelijke dossieropbouw, doorlopende nummering en een inhoudsopgave maakt het moeilijk om vast te stellen of alle herschikkingen volledig, tijdig en conform de gestelde voorwaarden zijn goedgekeurd.

Nadere uitwerking doelen

Ten behoeve van de inzet van de middelen uit het begrotingsfonds zijn diverse plannen van aanpak⁵⁸ opgesteld in nauwe samenwerking tussen de Arubaanse en Nederlandse ambtelijke diensten. Bij de selectie en uitwerking van de te bekostigen projecten zijn meerdere uitgangspunten gehanteerd, die als randvoorwaarde gelden voor bekostiging uit het fonds. Deze uitgangspunten zijn vastgelegd in de

⁵⁶ De bankrekening Operation Bullseye was oorspronkelijk bedoeld voor de dekking van opvangkosten van tijdelijke vluchtelingen uit Venezuela. In het landsbesluit van 7 januari 2019 no. 25 is voorzien in de opening van drie bankrekeningen bij drie verschillende banken. De directeur en een medewerker van de CMO zijn aangewezen als beheerders van de bankrekeningen. Ministeriële Beschikkingen van de minister van Algemene Zaken, Integratie, Overheidszorg, Innovatie en Energie, d.d. 26 februari 2019 en d.d. 24 juni 2020.

⁵⁷ Brief ministerie van Justitie en Veiligheid, d.d. 7 februari 2020 en brief ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, d.d. 28 november 2019.

⁵⁸ Het plan van aanpak inzake het hoofdproject Aanpak migratievraagstuk in Curaçao en Aruba als gevolg van de politieke situatie in Venezuela betreft een concept.

correspondentie over de ondersteuning en samenwerking inzake Venezuela. Hiermee is op hoofdlijnen een beleidsmatig kader geformuleerd voor de inzet van de beschikbare middelen.

Een belangrijk criterium is dat de te leveren ondersteuning direct en aantoonbaar verband houdt met de problematiek die voortvloeit uit de situatie in Venezuela. Daarnaast is bij de projectselectie met nadruk prioriteit gegeven aan maatregelen die beogen een duurzaam en structureel effect te realiseren. Op basis hiervan zijn de volgende maatschappelijke doelstellingen geformuleerd, in samenwerking met Nederland, die met het begrotingsfonds worden nagestreefd:

- Versterking van de vreemdelingenketen;
- Ondersteuning van het onderwijs;
- Inventarisatie van de arbeidsmarkt en de irreguliere economie;
- Bevordering van de volksgezondheid;
- Versterking van de rechtshandhaving.

Deze doelstellingen bestrijken een breed scala aan beleidsvelden. Hoewel deze brede reikwijdte aansluit bij de aard van de migratieproblematiek, brengt zij het risico met zich mee dat de focus en samenhang binnen het fonds onvoldoende scherp zijn afgebakend. De doelstellingen van het fonds zijn in de praktijk geoperationaliseerd door middel van projecten die aansluiten bij de maatschappelijke doelstellingen zoals vastgelegd in de goedgekeurde plannen van aanpak behorende bij de Voorjaarsnota 2019. Niet alle doelstellingen zijn voorzien van meetbare indicatoren, prioritering of expliciete resultaatsverwachtingen, waardoor de beoordeling van doelrealisatie niet voor alle projecten mogelijk is.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat voor het hoofdproject Optimaliseren Vreemdelingenketen⁵⁹ een plan van aanpak is opgesteld. Voor het hoofdproject Diverse Bijstandsprojecten⁶⁰ beschikken vijf van de zes deelprojecten over een afzonderlijk plan van aanpak. Binnen het deelproject *Onderwijs* hebben van de vijf sub-projecten slechts twee sub-projecten een plan van aanpak. Hierdoor ontbreekt voor een aanzienlijk deel van de projecten een gestructureerde vastlegging van doelstellingen, activiteiten, planning en beoogde resultaten.

Voor beide hoofdprojecten zijn de doelstellingen slechts op hoofdlijnen uitgewerkt. Voor het merendeel van de deelprojecten binnen het hoofdproject *Diverse Bijstandsprojecten* ontbreekt bovendien een concreet tijdpad. Dit beperkt de mogelijkheid om voortgang, samenhang en tijdige realisatie van de beoogde resultaten te volgen en te beoordelen. Het ontbreken van tijdsplanning en uniforme

⁵⁹ Het plan van aanpak inzake het hoofdproject Aanpak migratievraagstuk in Curaçao en Aruba als gevolg van de politieke situatie in Venezuela betreft een concept.

⁶⁰ Plan van Aanpak voor upgrading, Implementatie en intensivering NVT- en INCORPORATIE programma Aruba voor achterstallige kinderen in het Basis- en Voortgezet onderwijs, Plan van aanpak Implementatieplan Nederlands als Vreemde Taal met extra zorg voor nieuwkomers in het onderwijs, Plan van aanpak Reparatie Huis van bewaking bij het correctie instituut Aruba, Plan van aanpak Mensenhandel-Mensensmokkel 2018-2022, Format bestedingsplannen Aanvullende Post v2.0 en Bestedingsplan Inventarisatie irreguliere circuit op Aruba.

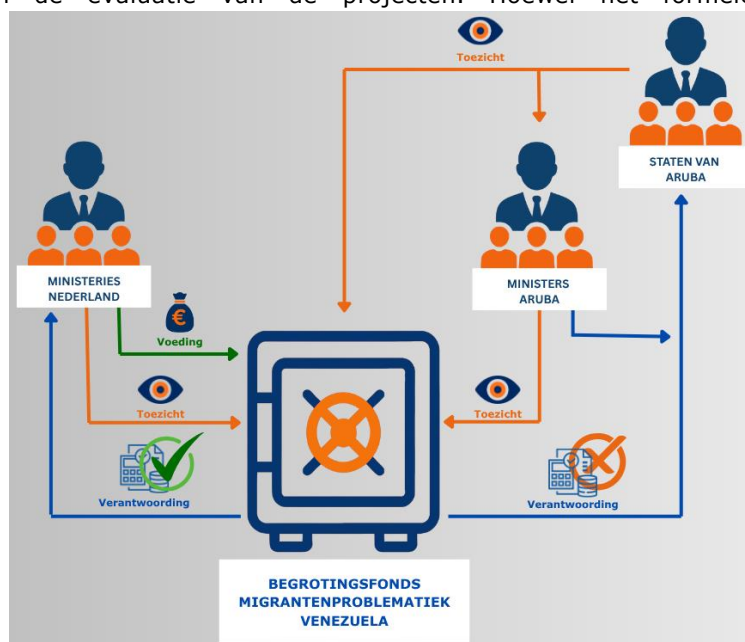
plannen van aanpak vormt een tekortkoming in de projectbeheersing en bemoeilijkt een doelmatige en doeltreffende inzet van de middelen.

Door Nederland is voorts als expliciete randvoorwaarde gesteld dat geen structurele taken mogen worden bekostigd met incidentele middelen. Dit houdt in dat structurele lasten die voortvloeien uit de uitvoering van de projecten, waaronder exploitatie- en personeelskosten, structureel door Aruba zelf moeten worden gedekt.⁶¹ Hoewel deze randvoorwaarde helder is geformuleerd, blijkt uit de beschikbare documentatie niet in alle gevallen op welke wijze vooraf is beoordeeld of projecten leiden tot structurele kosten en hoe de dekking daarvan is geborgd. Dit vergroot het risico dat het Land in de toekomst wordt geconfronteerd met financiële verplichtingen -zoals kosten voor het in stand houden van infrastructuur en diensten- zonder dat daar een voorafgaand, expliciet besluitvormingstraject aan ten grondslag ligt.

8.2.3 Toezicht en verantwoording

Het toezicht op het begrotingsfonds is wettelijk belegd bij de minister van Algemene Zaken, de minister van Justitie en de minister van Financiën.⁶² Daarnaast is het toezicht vanuit Nederland functioneel verdeeld, waarbij het ministerie van Justitie en Veiligheid toezicht houdt op het hoofdproject *Optimaliseren Vreemdelingenketen* en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toezicht houdt op het hoofdproject *Diverse Bijstandsprojecten*. Deze verdeling is vastgelegd in de aan de financiering verbonden voorwaarden, waarin tevens procedures zijn opgenomen voor de besteding van middelen, de voortgangsbewaking, de financiële eindverantwoording en de evaluatie van de projecten. Hoewel het formele toezichtkader

hiermee op papier is uitgewerkt, blijkt uit het dossieronderzoek dat de naleving van de verantwoordings- en rapportageverplichtingen in de praktijk niet steeds consistent is geweest, mede door vertragingen in de projectuitvoering als gevolg van de COVID-19-pandemie.



⁶¹ Schriftelijke antwoorden CMO d.d. 22 april 2025.

⁶² Artikel 36 lid 2 CV 1989 (AB 1989 no. 72).

Hoofdproject Optimaliseren Vreemdelingenketen

Voor het hoofdproject *Optimaliseren Vreemdelingenketen* is voorgeschreven dat kwartaalrapportages worden aangeleverd aan het Directoraat-Generaal Migratie, waarin per project de voortgang wordt beschreven en een financiële paragraaf is opgenomen met de gerealiseerde kosten van de implementatie van de activiteiten. Uit het dossieronderzoek blijkt dat over de periode 2020 tot en met 2023 weliswaar diverse voortgangsrapportages zijn opgesteld, maar dat deze niet structureel per kwartaal zijn aangeleverd aan het Directoraat-Generaal Migratie en het ministerie van Justitie en Veiligheid vanwege de opgelopen vertragingen in de projectuitvoering als gevolg van de COVID-19-pandemie.⁶³ Hoewel voortgangsrapportage naar toezichthouders in Nederland worden verzonden, worden deze niet aan de Staten aangeboden. Hoewel in dit specifieke geval de doelstellingen zodanig zijn vastgelegd dat afwijkingen slechts beperkt mogelijk zijn en aanvullend toezicht vanuit Nederland wordt uitgeoefend, wijst de Algemene Rekenkamer erop dat het niet structureel informeren van de Staten inherente bestuurlijke risico's met zich brengt. Een bestendige praktijk van tijdige en volledige verantwoording aan de Staten is een essentieel onderdeel van goed begrotingsbeheer en vormt een belangrijke waarborg voor democratische controle. Het uitblijven van structurele verantwoording in andere omstandigheden kan ertoe leiden dat het toezicht een overwegend reactief karakter krijgt, waardoor afwijkingen ten opzichte van planning, budget of doelstellingen niet tijdig worden gesignaleerd en bijgesteld. *Best practice* laat zien dat ook in situaties waarin externe waarborgen bestaan, actieve en transparante informatievoorziening aan de Staten noodzakelijk is om bestuurlijke grip te behouden, het budgetrecht te respecteren en het vertrouwen in het beheer van publieke middelen te versterken.

Na afronding van de projecten voor de optimalisering van de vreemdelingenketen diende het Land Aruba uiterlijk op 1 april 2021, een financiële eindverantwoording te overleggen, vergezeld van een controleverklaring van een onafhankelijke accountant. De controleverklaring over de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2023 is, als gevolg van de COVID-19-pandemie, uiteindelijk afgegeven op 12 maart 2024. Volgens het oordeel van de accountant geeft de financiële eindverantwoording een getrouw beeld van de inkomsten en uitgaven en voldoet deze aan de van materieel belang zijnde rechtmatigheidsvereisten.

Hoewel voor deze latere aanlevering goedkeuring is verkregen van het ministerie van Justitie en Veiligheid, betekent dit dat de financiële verantwoording substantieel later heeft plaatsgevonden dan oorspronkelijk was voorgeschreven. Dit kan de tijdigheid van de financiële controle en de transparantie richting de toezichthoudende instanties verminderen.

Daarnaast heeft het *Crisis Management Office* een evaluatierapport opgesteld, maar dit rapport is niet gedateerd. De Directeur Migratiebeleid heeft namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de afronding van het project schriftelijk

⁶³ Vastlegging dossieronderzoek Begrotingsfondsen Migrantenproblematiek Venezuela.

bevestigd. Uit dit schrijven blijkt echter niet in hoeverre de uitvoering door Nederland formeel is goedgekeurd en of dit conform de afgesproken voorwaarden wordt beschouwd, aangezien de accountantscontrole op het moment van schrijven nog niet was afgerond.

Hoofdproject Diverse Bijstandsprojecten

Voor het hoofdproject Diverse Bijstandsprojecten gelden vergelijkbare verplichtingen ten aanzien van voortgangsrapportage, eindverantwoording en evaluatie, waarbij verantwoording dient te worden afgelegd aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit het dossieronderzoek blijkt dat voortgangsrapportages zijn opgesteld door het *Crisis Management Office* en, in sommige gevallen, aanvullend door coördinatoren van deelprojecten. Deze rapportages zijn echter niet consequent per kwartaal opgesteld en door de eerdergenoemde tekortkomingen in de dossieropbouw is niet altijd vast te stellen of het financiële overzicht daadwerkelijk is opgesteld.

Het rapport van feitelijke bevindingen inzake de uitvoering en besteding van de middelen voor het hoofdproject Diverse Bijstandsprojecten is op 25 april 2022 door een onafhankelijke accountant opgeleverd. De aanbidding van de eindverantwoording door het Land Aruba aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is echter niet aangetroffen in het dossier. De bijdrage is vervolgens op 22 augustus 2022 ambtshalve vastgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de externe adviseur opdracht gegeven tot het uitvoeren van een eindevaluatie naar de effectiviteit en doelmatigheid van de bestede middelen. Uit deze evaluatie blijkt dat de effectiviteit van de bijstandsprojecten niet kon worden gekwantificeerd en daardoor niet goed kon worden beoordeeld. Daarmee ontbreekt een wezenlijk element voor een inhoudelijke verantwoording over de mate waarin de maatschappelijke doelstellingen zijn gerealiseerd. Wel wordt vastgesteld dat de projectorganisatie doelmatig was ingericht en dat het Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties actief betrokken was bij de voortgang, ondanks dat de primaire toezichtverantwoordelijkheid bij het *Crisis Management Office* lag.

Toezicht vanuit de Staten

De instellingsverordening stelt een verantwoordingsplicht aan de verantwoordelijke ministers richting de Staten, onder meer door het verstrekken van voortgangsrapportages inclusief een overzicht van de besteding van de middelen van het fonds.⁶⁴ Uit de ontvangen registraties van de Staten blijkt niet dat dergelijke rapportages of andere vormen van verantwoording zijn aangeboden.⁶⁵ Hierdoor is de

⁶⁴ Artikel 5 van de Landsverordening Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela, AB 2020 no. 191.

⁶⁵ Bron: Dossier onderzoek Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela.

parlementaire controle op het beheer en de besteding van de middelen onvoldoende ingevuld, hetgeen ook afbreuk doet aan het budgetrecht. Efficiëntie in uitvoering mag niet ten koste gaan van transparantie, controleerbaarheid en naleving van comptabiliteitsregels.

8.3 Criminaliteitsbestrijdingfonds



8.3.1 Achtergrond

Het Criminaliteitsbestrijdingfonds van Aruba is ingesteld bij landsverordening in 2012 (AB 2012 no. 52) en is in werking getreden met ingang van 15 februari 2013.⁶⁶ Het fonds vindt zijn oorsprong in het voormalige Fonds Bestrijding Narcotica uit 1994, dat was gericht op de financiering van toezicht op de naleving van wetgeving inzake verdovende en bewustzijnsverruimende middelen. De keuze voor een begrotingsfonds is mede gemotiveerd door de mogelijkheid om met een meerjarige benadering te werken, saldi door te schuiven naar volgende jaren en sneller verantwoording af te leggen.⁶⁷

De inkomstenbronnen van het Criminaliteitsbestrijdingfonds bestaan uit onder andere gelden en opbrengsten verkregen uit onherroepelijk opgelegde strafrechtelijke confiscaties en ontnemingsmaatregelen, alsmede gelden verkregen na onherroepelijke verklaring van afstand verkregen gelden. In 2016 zijn, bij de wijziging van de instellingsverordening, de inkomstenbronnen van het fonds verruimd door naast de reeds bestaande inkomstenbronnen ook middelen die tijdens lopende strafrechtelijke onderzoeken in beslag worden genomen op te nemen.⁶⁸ Tegelijkertijd is bij deze

wijziging bepaald dat het fonds, in afwijking van artikel 40 van de CV 1989, geen



⁶⁶ Landsbesluit van 13 februari 2013, houdende inwerkingtreding van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds (AB 2012 no. 52), AB 2013 no. 10.

⁶⁷ MvT op de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds, AB 2012 no. 52.

⁶⁸ Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds, AB 2012 no. 52, zoals gewijzigd bij AB 2016 no. 35.

afzonderlijke begroting hoeft op te stellen en dat de minister belast met Justitie beschikt over de middelen, met een driemaandelijke verantwoordingsplicht aan de Staten. Daarbij is ook bepaald dat de minister belast met Justitie een minimumbedrag moet vaststellen dat te allen tijde in het fonds aanwezig dient te zijn, ter waarborging van de solvabiliteit van het fonds. Deze bepaling houdt verband met mogelijke financiële risico's voor het Land, met name in situaties waarin in beslag genomen gelden moeten worden terugbetaald. Het minimumbedrag is in 2023 vastgesteld op Afl. 500.000 en is in werking getreden per 1 januari 2024.⁶⁹

Met de wijziging van 2023 is de doelstelling van het fonds uitgebreid waardoor dit komt te luiden: de bevordering van de voorkoming en bestrijding van criminaliteit. Hierdoor vallen preventieve maatregelen expliciet onder het bereik van het fonds.⁷⁰

8.3.2 Opzet beheer

Het Criminaliteitsbestrijdingfonds wordt beheerd door de minister belast met Justitie.⁷¹ Hoewel de instellingsverordening expliciet de mogelijkheid biedt om een functionaris van het ministerie aan te wijzen die namens de minister met het beheer van het fonds is belast, is aan deze bepaling tot op heden geen uitvoering gegeven. Hierdoor ontbreekt een formeel vastgelegde ambtelijke beheerstructuur, wat leidt tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en het risico vergroot op onvoldoende continuïteit, functiescheiding en interne controle.

De instellingsverordening verklaart de CV 1989, met uitzondering van de hoofdstukken V, VI en VIIa, van overeenkomstige toepassing op het beheer en de besteding van de middelen van het fonds.⁷² Daarnaast voorziet de instellingsverordening in de mogelijkheid om nadere regels vast te stellen voor de inrichting en het bijhouden van de administratie, met het oog op een doelmatig beheer en effectieve controle. Deze bepaling is opgenomen naar aanleiding van een advies van de Raad van Advies. Dat deze nadere regels uitsluitend bij gezamenlijke regeling van de minister belast met Justitie en de minister belast met Financiën tot stand kunnen komen, onderstreept het belang van eenduidige financiële *governance*. Aan deze bepalingen is geen uitvoering gegeven.

Rolverdeling

Bij de wetswijziging van 2023 is een onafhankelijke Adviescommissie Criminaliteitsbestrijdingfonds ingesteld.

⁶⁹ Regeling minimumbedrag Criminaliteitsbestrijdingfonds, AB 2023 no. 62

⁷⁰ Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds, AB 2012 no. 52, zoals gewijzigd bij AB AB 2023 no. 50.

⁷¹ Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds, AB 2012 no. 52

⁷² De uitgezonderde hoofdstukken betreffen Landsbedrijven, bepalingen met betrekking tot overheids-participaties en bijzondere rechtspersonen en de begrotingen van de Hoge Colleges van Staat.

ADVIESCOMMISSIE

Commissieleden

- de Procureur-Generaal of een door hem voorgedragen vertegenwoordiger van het OM;
- de Korpschef van het Korps Politie Aruba (KPA);
- een vertegenwoordiger van het Veiligheidshuis Aruba;
- een vertegenwoordiger van de Stichting Reclassering en Jeugdbescherming Aruba;
- een door de minister, belast met justitie, voorgedragen vertegenwoordiger van zijn ministerie;
- een door de minister, belast met Financiën, voorgedragen vertegenwoordiger van de Directie Financiën.

Taken

- Het jaarlijks beleidsplan of meerjarenprogramma van de minister waarin is beschreven hoe de middelen van het fonds worden verdeeld over afzonderlijke projecten op het gebied van criminaliteitsbestrijding;
- Projectvoorstellen voor het beschikbaar stellen van middelen, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

De Adviescommissie bestaat uit vijf leden, afkomstig uit relevante ketenpartners en betrokken ministeries.⁷³ Met deze samenstelling is beoogd een breed en deskundig adviesorgaan te creëren dat de minister, belast met Justitie, onafhankelijk kan adviseren over de inzet van middelen uit het fonds. De wettelijke taken van de Adviescommissie zijn duidelijk omschreven en omvatten zowel advisering over het jaarlijkse beleidsplan als de beoordeling van projectvoorstellen. De uiteindelijke besluitvorming ligt daarbij expliciet bij de minister.

In het nader rapport bij de Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds (2023) is de rolverdeling tussen betrokken partijen, conform deze nieuwe *governance* structuur, uitgewerkt aan de hand van een *RASCI-matrix*.⁷⁴ De feitelijke implementatie van deze rolverdeling blijft echter achter. Zo blijkt dat, hoewel de commissieleden in december 2024 zijn benoemd, de eerste bijeenkomst pas op 24 maart 2026 -in de aanloop naar dit rapport- heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van het proces van toekenning en overboeking van middelen heeft het Openbaar Ministerie (OM) geen beheers- of bewaartak. De middelen blijven bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie totdat

een vonnis onherroepelijk is geworden. Pas daarna vindt, op basis van een machtiging van de officier van justitie, overboeking naar de rekening van het fonds plaats. Hoewel deze procedure juridisch helder is, blijkt uit onderzoek van de Centrale Accountantsdienst (CAD)⁷⁵ dat het OM onvoldoende zicht heeft op

⁷³ Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds, AB 2012 no. 52, zoals gewijzigd bij Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds, AB 2016 no. 35 en Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds, AB 2023 no. 50.

⁷⁴ RASCI-matrix (*Responsible, Accountable, Supporting, Consulted and Informed*) is een hulpmiddel om rollen en verantwoordelijkheden in een project of proces duidelijk te maken.

⁷⁵ Rapport CAD 2018.14 d.d. 4 december 2018.

ontnemingszaken. Het ontbreken van een aangewezen verantwoordelijke functionaris voor de administratie van deze zaken leidt ertoe dat deze niet tijdig worden bijgewerkt en dat structureel toezicht op de inning ontbreekt. Dit vormt een wezenlijk risico voor de volledigheid en betrouwbaarheid van de inkomsten van het fonds. Het OM geeft aan dat deze administratieve werkzaamheden tegenwoordig door de procesmanager verricht worden alhoewel deze functie hier niet voor bedoeld is. Het is niet duidelijk geworden in hoeverre risico's hiermee worden afgedekt.

Voor de administratieve verwerking van de middelen bestaan vastgelegde procesafspraken, die zijn opgenomen in een afzonderlijk document. De status en actualiteit van dit document zijn echter onbekend, waardoor niet kan worden vastgesteld of deze afspraken nog steeds van toepassing zijn. Dit gebrek aan duidelijkheid ondermijnt de betrouwbaarheid van de administratieve organisatie.

Volgens de beschreven afspraken voert de Directie Financiën de administratieve verwerking uit binnen een afzonderlijk 'bedrijf' in het centraal financieel systeem van het Land, waarin alle verplichtingen en betalingen van het fonds worden geregistreerd. Hoewel deze inrichting bijdraagt aan een gescheiden financiële registratie, blijkt dat de informatievoorziening richting de minister belast met Justitie tekortschiet. De afgesproken maandelijkse overzichten van verplichtingen, bestedingen en betalingen worden niet structureel verstrekt, onder meer als gevolg van capaciteitsproblemen bij de Directie Financiën. Hierdoor beschikt de minister niet tijdig over de informatie die noodzakelijk is voor adequate kredietbewaking en sturing, terwijl hij hiervoor wel verantwoordelijk is.

Gezien het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het beheer van het Criminaliteitsbestrijdingfonds wordt gekenmerkt door een onvolledig geïmplementeerd *governance*- en beheerskader. Het ontbreken van formele aanwijzingen, nadere regelgeving, structurele informatievoorziening en operationele invulling van nieuwe toezichtrollen beperkt de effectiviteit van het beheer en vergroot de risico's voor rechtmatigheid, doelmatigheid en transparantie.

Nadere uitwerking doelen

Hoewel het doel van het Criminaliteitsbestrijdingfonds in 2023 wettelijk is verbreed, is er geen nadere uitwerking van dit doel. Hierdoor ontbreekt een eenduidig kader voor een doelgerichte en toetsbare besteding van de middelen. Dit vergroot de ruimte voor eigen interpretatie van de doelen en de mogelijke keuzes bij de projectselectie. Een te grote beoordelingsruimte is onwenselijk omdat zij de transparantie en controleerbaarheid van besluiten vermindert en daarmee de toetsing van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid bemoeilijkt.

8.3.3 Toezicht en verantwoording

Hoewel het Criminaliteitsbestrijdingfonds formeel actief is, het wettelijke kader voor de Adviescommissie is vastgesteld en de leden, sinds december 2024, formeel zijn

benoemd, blijkt uit het onderzoek dat de commissie in de praktijk nog niet functioneert. De eerste bijeenkomst heeft recentelijk plaatsgevonden⁷⁶, waardoor nog geen adviezen zijn uitgebracht, geen projectvoorstellen zijn beoordeeld en geen jaarverslagen zijn opgesteld.

Het ontbreken van concreet uitgewerkte doelen, duidelijke en vastgestelde beoordelingscriteria voor projectvoorstellen vormt een wezenlijk knelpunt dat de effectiviteit van de Adviescommissie Criminaliteitsbestrijdingsfonds kan beperken. Zonder duidelijke beleidsprioriteiten en beoordelingscriteria beschikt de commissie niet over een objectief referentiekader voor haar adviserende taak. Zij kan derhalve niet eenduidig vaststellen op welke wijze projecten bijdragen aan de doelstelling van het fonds en hoe zij zich verhouden tot het beleid van de minister, belast met Justitie. Hierdoor bestaat het risico dat de advisering onvoldoende richtinggevend is en dat middelen worden ingezet voor projecten die onvoldoende aansluiten bij de doelstelling van het fonds of die feitelijk reguliere begrotingsuitgaven vervangen, hetgeen uitdrukkelijk niet is toegestaan. De toegevoegde waarde van de adviescommissie voor sturing, toezicht en verantwoording wordt dan niet (volledig) gerealiseerd.

Volgens de begrotingscoördinator van het Bureau van de minister, belast met Justitie, is het juist de rol van de Adviescommissie om deze algemene doelstelling te concretiseren door middel van het formuleren van subdoelen, die vervolgens worden vastgelegd in een beleids- of jaarplan. Het ontbreken van een functionerende Adviescommissie leidt er derhalve toe dat deze noodzakelijke concretisering uitblijft, waardoor geen helder beleidskader bestaat voor de inzet van middelen. Transparantie en uniformiteit in de werkwijze van de Adviescommissie zijn essentieel om belangenverstrengeling en niet-doelgerichte inzet van middelen te voorkomen. Een uniforme beoordelingssystematiek, met vastgestelde procedures en instructies, waarborgt objectieve en consistentie in de besluitvorming.

Begroting

De wettelijke bepalingen inzake de begroting van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds wijken af van de reguliere begrotingssystematiek. Op grond van de instellingsverordening, zoals gewijzigd in 2016,⁷⁷ is bepaald dat, in afwijking van artikel 40 van de CV 1989, voor het fonds geen afzonderlijke begroting hoeft te worden vastgesteld. In plaats daarvan beschikt de minister, belast met Justitie, over de middelen en legt hij hierover periodiek verantwoording af aan de Staten. Dit betekent een verschuiving van voorafgaande autorisatie naar verantwoording achteraf, hetgeen de invulling van het budgetrecht van de Staten beperkt.

⁷⁶ De eerste bijeenkomst heeft op 24 maart 2026 plaatsgevonden.

⁷⁷ Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds, AB 2012 no. 52, zoals gewijzigd bij Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds, AB 2016 no. 35 en Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds, AB 2023 no. 50.

De Raad van Advies heeft in zijn advies terecht gewezen op deze uitholling van het budgetrecht en benadrukt dat het ontbreken van een jaarlijkse begroting verhindert dat de Staten vooraf een oordeel kunnen vormen over het voorgenomen beleid en de inzet van middelen.⁷⁸ Hierdoor wordt de Staten in belangrijke mate geconfronteerd met reeds genomen besluiten, hetgeen de politieke verantwoording van het fondsbeheer verzwakt.

Uit het onderzoek blijkt dat deze alternatieve verantwoordingssystematiek in de praktijk niet wordt nageleefd. Er is geen jaarlijks vastgesteld beleids- of begrotingsdocument aangetroffen waarin de voorgenomen inzet, prioritering en afbakening van de middelen vooraf inzichtelijk zijn gemaakt. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat sinds 2016 investeringen en uitgaven ten laste van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds zijn gebracht, zonder dat hierover structureel, tijdig en inhoudelijk verantwoording is afgelegd aan de Staten. Hierdoor ontbreekt zowel vooraf inzicht in de voorgenomen bestedingen als achteraf transparantie en verantwoording over de daadwerkelijke aanwending van de middelen.

Het ontbreken van een formele begroting wordt daarmee niet gecompenseerd door een robuuste alternatieve verantwoordingssystematiek, hetgeen afbreuk doet aan de transparantie, het parlementaire toezicht en de controleerbaarheid van de besteding van middelen uit het Criminaliteitsbestrijdingsfonds.

Hoewel flexibiliteit, slagvaardigheid en een doelgerichte inzet van middelen belangrijke voordelen bieden, rechtvaardigen zij niet dat wordt afgeweken van de kernbeginselen van het begrotingsrecht van en het toezicht door de Staten. Juist bij fondsen met een relatief autonome positie is een stevige borging van het budgetrecht van de Staten van essentieel belang.

Financiële administratie

Sinds de inwerkingtreding van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds zijn in 2016 de eerste financiële activiteiten geregistreerd ⁷⁹, terwijl volgens de financiële administratie van het fonds de eerste stortingen pas in 2020 hebben plaatsgevonden. Uit de analyse van de bestedingen over de dienstjaren 2016 tot en met 2024 blijkt dat kosten en investeringen ten laste van het fonds zijn gebracht waarvan niet eenduidig kan worden vastgesteld in hoeverre deze passen binnen het doel van het fonds. Dit komt enerzijds door het ontbreken van duidelijke toetsingscriteria en besluitvorming en anderzijds door het volledig ontbreken van onderliggende stukken in de financiële administratie van het fonds of onvoldoende onderbouwing van het besluit.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de administratieve verwerking van investeringen binnen het fonds inconsistent is. Zo is in sommige dienstjaren

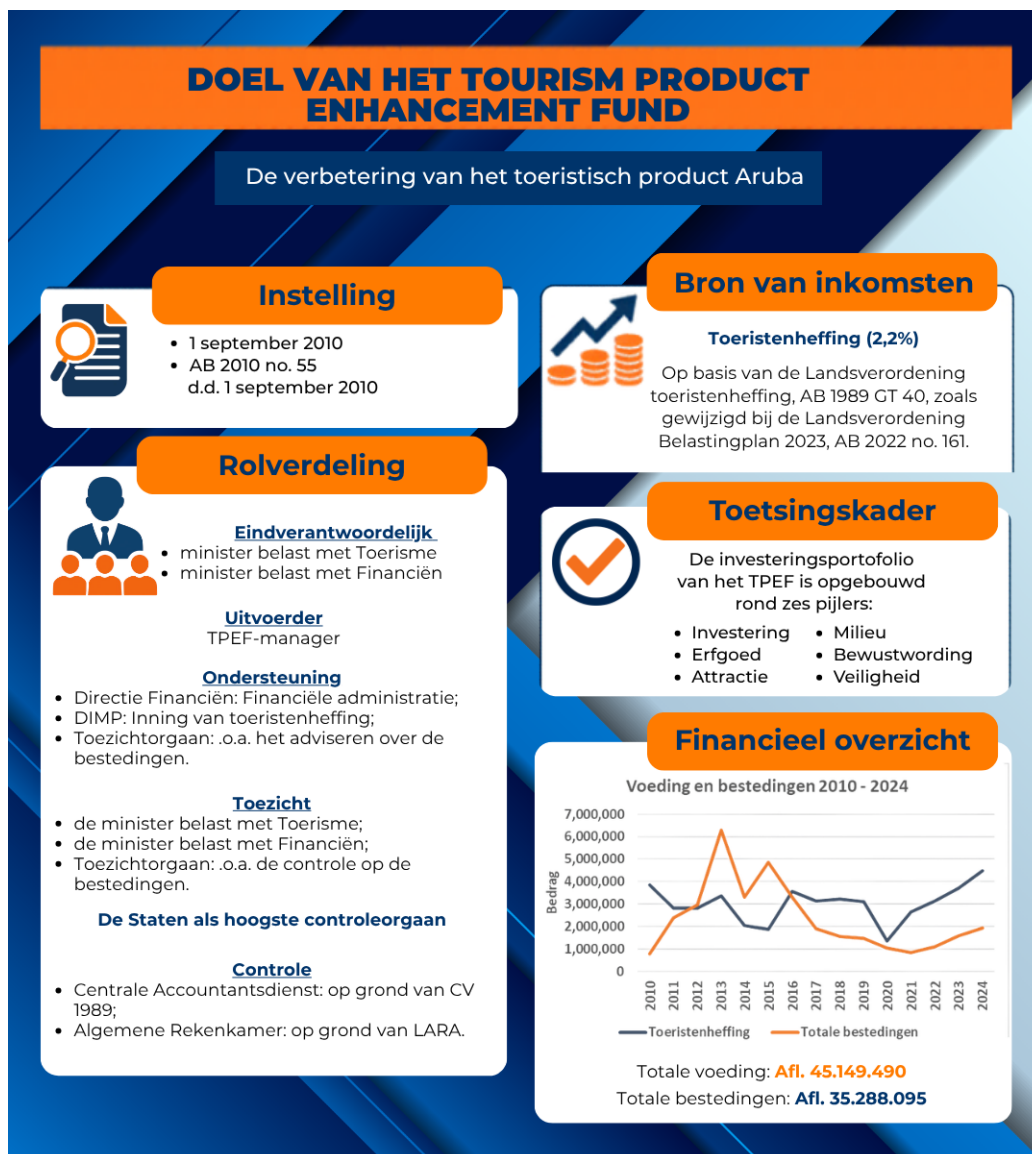
⁷⁸ Raad van Advies, d.d. 12 juli 2022, op de Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds (AB 2012 no. 52), AB 2023 no. 50.

⁷⁹ Financiële administratie van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds.

gebruikgemaakt van de *sluitrekening kapitaaldienst* bij de afsluiting van de financiële administratie, terwijl deze werkwijze in andere dienstjaren niet is gevolgd, ondanks het feit dat ook in deze jaren investeringen ten laste van het fonds zijn gedaan. Uit de jaarrekeningen van het Land blijkt tevens dat in sommige jaren investeringen ten laste van het fonds zijn geactiveerd als materiële vaste activa van het Land. In hoeverre deze investeringen terecht op de balans van het Land zijn opgenomen, is reeds behandeld in paragraaf 7.3.2.

Tot slot constateert de Algemene Rekenkamer dat het feitelijk beschikbare saldo van het fonds niet eenduidig is vast te stellen op basis van de financiële administratie. De verschillen tussen het berekende saldo op basis van inkomsten en uitgaven, de vordering in rekening-courant op het Land en de gerapporteerde saldireserve duiden op een gebrekkige aansluiting tussen de administraties. Op basis van de inkomsten en bestedingen bedraagt het berekende saldo per ultimo 2024 Afl. 2,1 miljoen. Volgens de administratie van het fonds bestaat echter een vordering in rekening-courant op het Land van Afl. 7,1 miljoen, hetgeen erop wijst dat het Land dit bedrag nog aan het fonds dient over te maken. Per ultimo 2024 beschikt het fonds over een saldireserve van Afl. 7,2 miljoen. Hierdoor ontbreekt een betrouwbaar inzicht in de financiële ruimte van het fonds en bestaat het risico op overschatting of onderschatting van de beschikbare middelen. Dit kan ertoe leiden dat verplichtingen worden aangegaan en uitgaven worden gedaan zonder dat hiervoor daadwerkelijk financiële dekking bestaat of juist niet doelmatig worden ingezet. Daarnaast vergroot deze onzekerheid het risico dat het fonds onder het vastgestelde minimumbedrag zakt, dat noodzakelijk is om de solvabiliteit en continuïteit van het fonds te waarborgen. Deze situatie acht de Algemene Rekenkamer bestuurlijk onwenselijk en in strijd met de vereisten van transparant en controleerbaar begrotingsbeheer.

8.4 Tourism Product Enhancement Fund (TPEF)



8.4.1 Achtergrond

Het begrotingsfonds *Tourism Product Enhancement Fund* is per 1 september 2010 ingesteld met als doel de verbetering van het toeristisch product van Aruba. In de memorie van toelichting bij de instellingsverordening worden als belangrijkste voordelen van een begrotingsfonds genoemd dat de financiële middelen voor het toeristisch beleid op continue wijze kunnen worden gegarandeerd, dat beschikbare middelen efficiënt en transparant kunnen worden ingezet voor de realisatie van projecten en dat sprake is van een grotere flexibiliteit in het verkrijgen en aanwenden van middelen, waardoor beter kan worden ingespeeld op de dynamiek binnen de toerismesector.

Met de instelling van dit begrotingsfonds beoogde de regering het beleid van de minister van Toerisme effectiever te kunnen uitvoeren. Daarbij stond het bevorderen van een duurzaam toeristisch product centraal, waarbij de beleving van de bezoeker als uitgangspunt werd genomen. Deze beleidsvisie was gericht op het structureel versterken van de toeristische sector en het duurzaam stimuleren van de economische groei van Aruba. Het *Tourism Product Enhancement Fund* voert zelf geen projecten uit, maar fungeert als financieringsinstrument door projecten te bekostigen die bijdragen aan de versterking en ontwikkeling van het toeristisch product.

8.4.2 Opzet beheer

Bij de instelling van het *Tourism Product Enhancement Fund* is wettelijk vastgelegd dat het beheer van het fonds berust bij de minister belast met Toerisme en de minister belast met Financiën. De wet voorziet daarnaast in de mogelijkheid dat deze ministers leden van een speciaal ingesteld toezichtorgaan machtigen om toezicht te houden op de besteding van de middelen van het fonds. Het toezichtorgaan is formeel ingesteld bij ministeriële beschikking en bestaat uit vertegenwoordigers van meerdere ministeries en relevante partijen binnen de toeristische sector, waaronder het ministerie van Toerisme, het ministerie van Cultuur, het ministerie van Infrastructuur, het ministerie van Financiën, de Aruba Timeshare Association en de ATA.⁸⁰

Het toezichtorgaan heeft naast een toezichthoudende ook een adviserende rol bij verzoeken tot projectbekostiging. De uitgebrachte adviezen zijn niet bindend, de uiteindelijke besluitvorming over de bekostiging van projecten berust namelijk bij de minister belast met Toerisme.

In de instellingsverordening is bepaald dat de verantwoordelijke ministers nadere voorschriften dienen vast te stellen ten aanzien van de inrichting, samenstelling en werkwijze van het toezichtorgaan. Uit het onderzoek blijkt echter dat dergelijke aanvullende voorschriften of aanwijzingen niet zijn vastgesteld. Hierdoor ontbreekt een expliciet normatief kader voor de taakuitoefening, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het toezichtorgaan, hetgeen afbreuk doet aan de duidelijkheid en consistentie van het toezicht.

⁸⁰ Ministeriële Beschikking van de ministers van Toerisme, Transport en Arbeid en de minister van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie no. 1502, d.d. 13 oktober 2010.

Binnen het Bureau van de minister belast met Toerisme is een TPEF-manager aangewezen als centraal aanspreekpunt voor het fonds en die verantwoordelijk is voor projectmonitoring, dossierbeheer en coördinatie tussen de minister, het toezichtorgaan en betrokken overheidsdiensten. Deze functie was ten tijde van het onderzoek vacant, wat risico's oplevert voor de continuïteit en kwaliteit van de coördinatie en het toezicht. De TPEF-manager is een cruciale schakel in de interne beheersing van het TPEF.

Projectverzoeken worden digitaal ingediend en volgens een vast proces behandeld, waarover het toezichtorgaan de minister adviseert. Na besluitvorming door de minister wordt de financiële afwikkeling via de Directie Financiën uitgevoerd. De financiële uitvoering van TPEF-projecten is volledig belegd bij de Directie Financiën via de reguliere procedures van het Land, terwijl het toezichtorgaan geen direct inzicht heeft in de bankrekening of de financiële administratie van het fonds. Hierdoor ontbreekt een essentiële voorwaarde voor effectief en onafhankelijk toezicht op de feitelijke geldstromen.

Nadere uitwerking doelen

Het doel van het *Tourism Product Enhancement Fund* is niet nader uitgewerkt in meetbare subdoelen en evenmin vastgelegd in een (meerjarig) beleidsplan of jaarlijkse uitvoeringsplannen. Ook ontbreekt een systematiek om de effecten van de bekostigde projecten te meten. Hierdoor kan niet worden vastgesteld in hoeverre de ingezette middelen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van het fonds. Hoewel het toezichtorgaan aangeeft dat de aard van de projecten het

TOEZICHTORGAAN

Commissieleden

- Vertegenwoordiger namens de minister belast met Toerisme;
- Vertegenwoordiger namens de minister belast met Financiën;
- Vertegenwoordiger namens de minister belast met Infrastructuur;
- Vertegenwoordiger namens de minister belast met Cultuur;
- Vertegenwoordiger namens de Aruba Time Share Association;
- Vertegenwoordiger van de commerciële sector.

Taken

- Het adviseren over de besluitvorming met betrekking tot de besteding van de middelen van het TPEF;
- Het adviseren van de bestedingen;
- De controle op de uitvoering van de bestedingen;
- Het rapporteren over de voortgang/realisatie planning;
- Het (mede) opstellen van de jaarrekening van het TPEF;
- Het (doen) verrichten van doelmatigheidsonderzoek over de gerealiseerde bestedingen in vergelijking met het bereikte resultaat.

vaak lastig maakt om effecten te kwantificeren en dat het toezicht op bepaalde projecten deels bij andere instanties is belegd, ontslaat dit de verantwoordelijke ministers niet van de verantwoordelijkheid om de doelbereiking inzichtelijk en toetsbaar te maken.

Om richting te geven aan de besteding van middelen werkt het *Tourism Product Enhancement Fund* met een investeringsportfolio die is opgebouwd rond zes pijlers: Investeren, Erfgoed, Attractie, Milieu, Bewustwording en Veiligheid. Deze pijlers fungeren als beoordelingskader voor de bekostiging van projecten en vormen daarmee het primaire instrument voor de inhoudelijke sturing van het fonds. Het toezichtorgaan baseert zijn adviezen op deze pijlers en weegt daarbij tevens af of activiteiten behoren tot de verantwoordelijkheid van het Land, dan wel voor bekostiging vanuit het *Tourism Product Enhancement Fund* in aanmerking komen. Daarnaast wordt getoetst op betrouwbaarheid van de aanvrager, de relatie met toerisme, duurzaamheid en financiële haalbaarheid van het project.

Hoewel dit kader richtinggevend is, constateert de Algemene Rekenkamer dat de toepassing ervan onvoldoende wordt vastgelegd. Uit het dossieronderzoek blijkt dat projectdossiers onvolledig en inconsistent zijn opgebouwd. Vereiste documenten, zoals verklaringen omtrent gedrag en fiscaal gedrag, ontbreken in een aanzienlijk deel van de onderzochte dossiers. Ook ontbreekt een consistente schriftelijke vastlegging van de toetsing aan de pijlers, de beoordeling van de betrouwbaarheid van aanvragers en de afwegingen die ten grondslag liggen aan adviezen en besluiten. Slechts in één geval is een schriftelijk advies van het toezichtorgaan aangetroffen. Hierdoor is niet toetsbaar of aanvragen op een uniforme, zorgvuldige en transparante wijze zijn beoordeeld.

Daarnaast ontbreken basale elementen van administratieve beheersing, zoals een vaste dossierstructuur, een checklist voor vereiste stukken, een registratie van ontvangen aanvragen en doorlopende nummering van projectdossiers en inkooporders. Deze tekortkomingen maken het niet mogelijk om het besluitvormingsproces achteraf te reconstrueren en ondermijnen de controleerbaarheid, transparantie en rechtmatigheid van de besteding van fondsmiddelen.

Gelet op het voorgaande constateert de Algemene Rekenkamer dat het *Tourism Product Enhancement Fund* wel beschikt over een globaal inhoudelijk kader, maar dat dit kader niet is uitgewerkt in concrete doelstellingen, meetbare indicatoren en vastgelegde toetsings- en besluitvormingsprocedures. Hierdoor ontbreekt een essentieel fundament voor doelgericht, controlebaar en verantwoord fondsbeheer.

8.4.3 Toezicht en verantwoording

Naast het toezichtorgaan dat belast is met de inhoudelijke beoordeling van projectaanvragen, rust op grond van de CV 1989 een expliciete toezichthoudende verantwoordelijkheid op de minister belast met Toerisme en de minister belast met Financiën. In de praktijk wordt dit toezicht namens de minister belast met Financiën uitgeoefend door de Directie Financiën, op basis van de geldende comptabele regelgeving. Dit toezicht richt zich primair op de financiële rechtmatigheid en de administratieve beheersing van het fonds.

Tegelijkertijd blijkt uit de instellingsverordening en de memorie van toelichting dat de rollen van beheer en toezicht niet eenduidig zijn afgebakend. De uiteenlopende formuleringen over het beheer en het toezicht door de ministers van Toerisme en Financiën leiden in de praktijk tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en rolopvattingen. Deze onduidelijkheid werkt door in de uitvoering van het toezicht en ondermijnt een heldere *governance*-structuur, hetgeen bestuurlijk onwenselijk is.

Ten aanzien van de verantwoording constateert de Algemene Rekenkamer dat het *Tourism Product Enhancement Fund* slechts incidenteel jaarrekeningen heeft opgesteld en ter inzage aan de Staten heeft aangeboden. Voor een groot aantal dienstjaren ontbreekt iedere vorm van financiële verantwoording. Daarmee wordt niet voldaan aan de vereisten van structurele, tijdige en volledige verantwoording aan de Staten. Informatievoorziening aan de Staten vindt hoofdzakelijk plaats tijdens de behandeling van de begroting, terwijl buiten deze momenten geen systematische rapportage plaatsvindt. Hoewel het initiatief van het *Tourism Product Enhancement Fund* om in 2025 een presentatie⁸¹ aan de Staten te verzorgen bijdraagt aan transparantie, kan dit niet worden beschouwd als een substituut voor formele en wettelijke verantwoording.

De achterstallige jaarrekeningen zijn uitbesteed aan een externe accountant, maar de totstandkoming hiervan wordt belemmerd door het ontbreken van adequate en tijdig beschikbare informatie vanuit de financiële administratie. Dit wijst op tekortkomingen in de interne beheersing en rolverdeling tussen de budgethouder en de Directie Financiën, hetgeen de controleerbaarheid van het fonds verder onder druk zet.

Daarnaast constateert de Algemene Rekenkamer dat in de dienstjaren 2020 en 2021 uitgaven zijn verricht zonder dat sprake was van vastgestelde begrotingen. Dit is reeds uitvoerig behandeld in paragraaf 7.1. Het achteraf vaststellen van een begroting vormt een ernstige schending van het budgetrecht van de Staten.

De Algemene Rekenkamer concludeert op grond van het bovenstaande aldus dat het toezicht, de verantwoording en het begrotingsproces rondom het *Tourism Product Enhancement Fund* structureel tekortschieten. Deze tekortkomingen tasten het

⁸¹ Presentatie heeft plaatsgevonden gedurende de vergadering van de Commissie Toerisme van de Staten, d.d. 19 februari 2025.

budgetrecht van de Staten aan, vergroten het risico op onrechtmatige bestedingen en ondermijnen de werking van *checks-and-balances* binnen het financieel-bestuurlijke bestel.

Financieringsstructuur en budgetoverzicht

Volgens de instellingsverordening wordt het *Tourism Product Enhancement Fund* onder meer gevoed uit een wettelijk vastgestelde bijdrage uit de toeristenheffing. De bijdrage bedroeg 2% van de door timeshare-eigenaren afgedragen toeristenheffing. Bij toepassing van deze wettelijke grondslag zou de opbrengst voor het *Tourism Product Enhancement Fund* Afl. 300.000 bedragen. Dit bedrag is in sterk contrast met de oorspronkelijk verwachte begrote uitgaven (kosten en investeringen) van circa Afl. 3,8 miljoen. Om deze structurele discrepantie te ondervangen is in de praktijk een van de wet afwijkende berekeningsgrondslag gehanteerd, waarbij het percentage feitelijk werd toegepast op de omzet uit de timeshare-activiteiten. Hierdoor kwam de effectieve afdracht aan het *Tourism Product Enhancement Fund* neer op circa 21,1% van de door timeshare-eigenaren gegenereerde logeerbelasting. Pas met de inwerkingtreding van het Belastingplan 2023 is de financieringsgrondslag aangepast. Dit betekent dat deze -voor 1 januari 2023- gehanteerde handelwijze een materiële afwijking van de wettelijke norm was en wordt als onrechtmatig aangemerkt.

Met de inwerkingtreding van het Belastingplan 2023 is de eerder bestaande discrepantie in de financiering van het *Tourism Product Enhancement Fund* opgeheven. Sindsdien bepaalt artikel 10 van de Landsverordening toeristenheffing dat 2,2% van de totale ontvangen toeristenheffing aan het *Tourism Product Enhancement Fund* wordt toegewezen. Dit percentage is gebaseerd op historische realisatiecijfers en sluit materieel aan bij de praktijk die in de voorgaande jaren werd gehanteerd. Daarmee is de financiering van het *Tourism Product Enhancement Fund* expliciet wettelijk verankerd en in overeenstemming gebracht met de geldende begrotings- en comptabele kaders.

De inning en afdracht van de middelen geschiedt via het Departamento di Impuesto, terwijl de verwerking plaatsvindt binnen de financiële administratie van het Land. Bij het opstellen van de begrotingen baseert het toezichtorgaan zich op prognoses van de te innen toeristenheffing.

Uit de analyse van de begrotingen blijkt echter dat exploitatieoverschotten structureel onjuist of inconsistent worden geraamd en dat deze niet in verhouding staan tot de feitelijke ontvangsten en uitgaven. Het ontbreken van tijdige en betrouwbare financiële informatie leidt ertoe dat begrotingen onvoldoende zijn afgestemd op de werkelijke financiële ruimte en de beoogde beleidsdoelstellingen. Hierdoor bestaat het risico dat begrotingen niet realistisch worden opgesteld. In

onderstaande tabel worden enkele voorbeelden van inconsistente verhouding weergegeven.

Tabel 6: Inconsistente verhouding tussen exploitatieoverschotten en de ontvangsten en uitgaven.

Jaar	Exploitatie overschot conform begroting	Toeristen- heffing	Totale bestedingen	Exploitatie Overschot lopend jaar		Cumulatief overschot
2010	0	3,860,000	775,191	3,084,809	3,084,809	Naar begroting 2011
2011	5,124,444	2,823,000	2,383,935	439,065	3,523,874	Naar begroting 2012
2015	2,042,300	1,876,528	4,863,466	-2,986,938	-3,780,501	Naar begroting 2016
2016	2,065,000	3,556,514	3,297,512	259,002	-3,521,499	Naar begroting 2017
2023	1,500,000	3,704,500	1,592,504	2,111,996	7,296,511	Naar begroting 2024
2024	1,930,000	4,480,689	1,915,805	2,564,884	9,861,395	Naar begroting 2025

Ook bij het *Tourism Product Enhancement Fund* constateert de Algemene Rekenkamer dat het feitelijk beschikbare saldo van het fonds niet eenduidig wordt vastgesteld. Uitgaande van het totaal van ontvangen middelen (Afl. 45,1 miljoen) en de totale bestedingen (Afl. 35,3 miljoen) over de periode 2010 tot en met 2024 zou het *Tourism Product Enhancement Fund* een nog beschikbaar saldo moeten hebben van Afl. 9,9 miljoen. Dit bedrag is niet terug te zien of af te leiden uit de financiële administratie van het TPEF. De financiële administratie van het *Tourism Product Enhancement Fund* toont een saldi reserve van Afl. 13,1 miljoen en bankrekening saldo van Afl. 14,6 miljoen. De verschillen duiden op een gebrek aan financiële beheersing en transparantie. Hierdoor bestaat het risico dat middelen worden overschat en beslissingen worden genomen zonder betrouwbare financiële onderbouwing.

Bijlage 1: Onderzoeksvragen, scopeafbakening en normen

Auditvragen

Het onderzoek richtte zich op het beantwoorden van de centrale vraag:

Waarvoor is een begrotingsfonds als instrument bedoeld en waarborgt het beheer en toezicht op de bestaande begrotingsfondsen het behalen van de specifieke doelen hiervan?

Onderverdeling auditvragen naar deelvragen

1. Wat is een begrotingsfonds (doel) en wanneer wordt een begrotingsfonds ingesteld?
2. Welke begrotingsfondsen bestaan er? Voldoen de oprichting en opheffing van de fondsen aan de wettelijke regelingen en beleidsbepalingen?
3. Waarborgt het beheer en toezicht op de begrotingsfondsen de zorgvuldige besteding van de fondsen voor het behalen van de doelen?

Normenkader

Onderstaande normen zijn gehanteerd tijdens het onderzoek.

Audit normen voor deelvraag 1:

- **Beschrijving.**
 - 1.1. Definieer een begrotingsfonds.
 - 1.2. Beschrijf de specifieke kenmerken van een begrotingsfonds.
 - 1.3. Geef aan wat de regering met het instellen van een begrotingsfonds beoogd.
 - 1.4. Beschrijf de voor en nadelen van het gebruik maken van begrotingsfondsen.
 - 1.5. Beschrijf hoe een begrotingsfonds wordt ingesteld, waar is dit geregeld, en wat er allemaal bij de instelling wordt geregeld.
 - 1.6. Geef aan welke andere regelingen van toepassing zijn op de begrotingsfondsen.
 - 1.7. Beschrijf de actoren die betrokken zijn bij de instelling en beheer van een begrotingsfonds. Geef aan wat hun rollen en verantwoordelijkheden zijn.
- *Er is een algemeen beleid.*
 - 1.8. Het beleid is vastgesteld en geldt voor alle in te stellen begrotingsfondsen.
 - 1.9. Het bestaande beleid wordt door alle ministeries gehanteerd.
 - 1.10. Bevat duidelijk criteria wanneer en in welk geval een begrotingsfonds noodzakelijk wordt geacht.

- 1.11. Bevat duidelijke voorwaarden waaraan de instelling en het beheer van de begrotingsfondsen moet voldoen.
- 1.12. Het Land overweegt bij de instelling van de begrotingsfondsen ook andere mogelijkheden.
- 1.13. Er zijn heldere criteria waaraan een begrotingsfonds moet voldoen zoals, regels voor de instelling, beheer en opheffing, duidelijke doelen, systeem voor onafhankelijke beoordeling van projecten, toezicht, evaluatiemomenten.
- 1.14. De effectiviteit van de begrotingsfondsen worden geëvalueerd.

Audit normen voor deelvraag 2:

- *Inventarisering.*
 - 2.1. In kaart brengen alle bestaande begrotingsfondsen.
 - 2.2. Vermeld de status van elke fonds (actief, niet-actief, opgeheven).
 - 2.3. Vermeld de bron van inkomsten van elke begrotingsfonds.
 - 2.4. Vermeld de financiële verhoudingen tussen begrotingsfonds en bron van inkomsten.
 - 2.5. Vermeld de doelen van elke begrotingsfonds.
- *De instelling, beheer en opheffing van de begrotingsfondsen voldoen aan de wettelijke regelingen.*
 - 2.6. De begrotingsfondsen zijn bij landsverordening ingesteld en opgeheven.
 - 2.7. De instelling regelt de bestemming van eventuele batige saldi bij opheffing van het fonds.
 - 2.8. De begrotingsfondsen staan onder toezicht van de betrokken minister en de minister van Financiën.
 - 2.9. De begroting en de jaarrekening van de begrotingsfondsen worden jaarlijks opgemaakt en vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van de CV 1989.
 - 2.10. De opgeheven begrotingsfondsen zijn conform de wet afgehandeld.
- *Het ingestelde begrotingsfonds heeft een specifiek doel.*
 - 2.11. De doelen zijn bij de instelling vastgesteld.
 - 2.12. De doelen zijn duidelijk en afgebakend.
 - 2.13. De doelen zijn voorzien van een tijdpad met meetindicatoren (normen).

Audit normen voor deelvraag 3:

- *Het beheer van de begrotingsfondsen is gericht op de zorgvuldige besteding van de fondsen en het behalen van de doelen.*
 - 3.1. De doelen van het begrotingsfonds zijn in de praktijk nader uitgewerkt in meetbare doelen, investeringseisen etc.
 - 3.2. De bestedingen vanuit de fondsen voldoen aan de van toepassing zijnde regelingen (bijvoorbeeld bepalingen van de CV 1989 en andere hieruit voortvloeiende regelingen).
 - 3.3. Er zijn criteria waaraan projecten worden getoetst voordat uitvoering hieraan wordt gegeven.
 - 3.4. Deze criteria zijn gebaseerd op de doelen van het fonds.
 - 3.5. Projecten worden objectief beoordeeld/afgewogen.
 - 3.6. De overwegingen en besluit worden vastgelegd.
 - 3.7. Alle uitgevoerde projecten/uitgaven ten laste van een begrotingsfonds voldoen aan de doelen van het betreffende begrotingsfonds.

- *De beleidsverantwoordelijke minister en of de minister van Financiën houdt toezicht op het beheer van het fonds.*
 - 3.8. De beleidsverantwoordelijke minister en of de minister van Financiën beschikt over het financieel overzicht en (jaar)plannen om te kunnen monitoren.
 - 3.9. De financiële overzichten en (jaar)plannen zijn actueel.
 - 3.10. De beleidsverantwoordelijke minister en of de minister van Financiën ontvangt periodiek rapportage over de voortgang van de projecten, de bestedingen in dat verband en de resultaten van de projecten.
 - 3.11. De beleidsverantwoordelijke minister en of de minister van Financiën zorgt actief voor het krijgen van het financiële overzicht, plannen en rapportages.
 - 3.12. De beleidsverantwoordelijke minister en of de minister van Financiën evalueert, beoordeeld, maakt beleidskeuzes of neemt maatregelen aan de hand van de verkregen informatie.
 - 3.13. De beleidsverantwoordelijke minister en of de minister van Financiën stelt nadere regels ten aanzien van de zorgvuldige besteding van middelen door de begrotingsfondsen en het behalen van de beoogde doelen.

- *De begrotingsfondsen leggen periodiek verantwoording af aan de beleidsverantwoordelijke minister en of de minister van Financiën over de voortgang, het behalen van doelen en de besteding van de middelen.*
 - 3.14. De verantwoording is tijdig.
 - 3.15. De verantwoording geeft inzicht in de ontvangst en besteding van de middelen.
 - 3.16. De verantwoording geeft inzicht in de stand van het fonds.
 - 3.17. De verantwoording geeft inzicht in de voortgang van de projecten.
 - 3.18. De verantwoording geeft inzicht in het behalen van de doelen.
- *De beleidsverantwoordelijke minister legt periodiek verantwoording af aan de Staten over de voortgang, het behalen van doelen en de besteding van de middelen door de begrotingsfondsen.*
 - 3.19. De verantwoording is tijdig.
 - 3.20. De verantwoording geeft inzicht in de ontvangst en besteding van de middelen.
 - 3.21. De verantwoording geeft inzicht in de stand van het fonds.
 - 3.22. De verantwoording geeft inzicht in de voortgang van de projecten.
 - 3.23. De verantwoording geeft inzicht in het behalen van de doelen.
- *De Staten zorgen actief voor het ontvangen van de benodigde informatie zoals begroting, stand van zaken, uitputting van de middelen, het behalen van de doelen.*
 - 3.24. De staten roepen de beleidsverantwoordelijke minister of de minister van Financiën ter aflegging van verantwoording over het beheer van de begrotingsfondsen.
 - 3.25. De staten stellen vragen inzake het beheer, de voortgang of de uitputting van de begrotingsfondsen.

Bijlage 2: Gebruikte afkortingen en begrippen

De volgende afkortingen en begrippen zijn tijdens dit onderzoek gebruikt.

Afktorting/ begrip	Betekenis
AB	Afkondigingsbladen van Aruba
Algemene dienst	Het geheel van ministeries, diensten en organisatorische eenheden van het Land dat belast is met de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van het overheidsbeleid.
Afzonderlijk beheer	In dit rapport wordt daaronder verstaan dat de voeding van een begrotingsfonds financieel en administratief gescheiden worden beheerd van de algemene dienst van het Land. De ontvangsten, de uitgaven, het vermogen, de begroting en de jaarrekening van het fonds worden zelfstandig geadministreerd en verantwoord.
ATA	<i>Aruba Tourism Authority</i>
ATMF	<i>Aruba Tourism Marketing Fund</i>
Begrotingsbeheer	Het sturen en beheersen van het begrotingsproces, waaronder de begrotingsuitvoering en de zorg voor het ramen van de ontvangsten en de uitgaven.
Begrotingsproces	Het geheel van stappen en besluitvormingsmomenten dat leidt tot de vaststelling, uitvoering en verantwoording van de begroting.
Begrotingsstructuur	De inrichting en ordening van de begroting. De structuur is het raamwerk of de indeling van de begroting.
Begrotingssystematiek	De regels, principes en methoden volgens welke de begroting wordt opgesteld, uitgevoerd en verantwoord. Het betreft de wijze waarop met de begroting wordt gewerkt.
Beheer	Het systematisch organiseren, onderhouden en controleren van middelen, processen of informatie, met als doel een ordelijke, doelmatige en duurzame werking te waarborgen.
Beheeropzet	De formele inrichting van verantwoordelijkheden, processen, rollen, administratieve organisatie en interne controle voor het beheer van een begrotingsfonds.
Bestemmingskarakter	Het kenmerk dat middelen uitsluitend mogen worden ingezet voor vooraf vastgestelde doelen.
BOA	Afdeling Boekhouding en overige administratie van de Directie Financiën
BRA	Bureau Rampenbestrijding Aruba (nu: CMO)
Budgetrecht	Het recht van de Staten om de begroting vooraf goed te keuren, waarbij vooraf toestemming wordt verleend voor de inzet van publieke middelen en om achteraf toezicht te houden op de uitvoering ervan via verantwoording en jaarrekeningen. De essentie van het budgetrecht is dat er geen verplichtingen mogen worden aangegaan of uitgaven mogen worden gedaan, voordat de Staten hiermee vooraf heeft ingestemd.
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAD	Centrale Accountsdienst
Centraal financieel systeem van het Land	Het centraal geautomatiseerd financieel systeem van het Land: EnterpriseOne (E1)
<i>Checks-and-balances</i>	De institutionele waarborgen waarbij beheer, toezicht en verantwoording van elkaar zijn gescheiden, zodat besluiten over de inzet van middelen onderling worden gecontroleerd en misbruik, onrechtmatigheid of verlies aan transparantie wordt voorkomen.
CMO	Crisis Management Office (voorheen: BRA)
Comptabele voorzieningen	In dit rapport betreft het een Landsverordening om de uitgaven en ontvangsten achteraf te bekrachtigen en vast te stellen vanwege het ontbreken van een voorafgaande begrotingsautorisatie, met als doel de financiële verwerking juridisch te formaliseren.
CV 1989	Comptabiliteitsverordening 1989
Debudgettering	Het proces waarbij publieke middelen (gedeeltelijk) worden onttrokken aan de reguliere begroting en de jaarlijkse autorisatie en afweging, bijvoorbeeld door deze onder te brengen in fondsen of afzonderlijke vermogens, waardoor de directe samenhang tussen begroting, besluitvorming en parlementaire controle wordt verminderd.

Afkorting/ begrip	Betekenis
DOW	Dienst Openbare Werken
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Extern toezicht	Toezicht van buiten de organisatie, uitgevoerd door een onafhankelijke toezichthouder of controle-instantie (bijv. inspectie, rekenkamer, toezichthoudende autoriteit), gericht op naleving, verantwoording en het publieke belang.
FDA	Fondo Desaroyo Aruba
Financieel beleid	Het geheel van doelstellingen, keuzes en kaders waarmee de overheid richting geeft aan de verwerving, allocatie en aanwending van publieke middelen, met het oog op het realiseren van beleidsdoelen, het waarborgen van financiële houdbaarheid en het afleggen van verantwoording.
Financieel bestuur	Het geheel van regels, processen en verantwoordelijkheden voor het verwerven, begroten, beheeren, besteden en verantwoorden van publieke middelen, gericht op rechtmatigheid, doelmatigheid, transparantie en controle.
Financieel-bestuurlijk bestel	Het geheel van financiële en bestuurlijke arrangementen dat bepalend is voor de sturing, beheersing en verantwoording van publieke middelen.
Financieel-bestuurlijk kader	Het samenhangende geheel van wettelijke bepalingen, beleidsuitgangspunten, bestuurlijke afspraken en organisatorische verantwoordelijkheden dat richting geeft aan de besluitvorming over de inzet, beheersing en verantwoording van publieke middelen.
Fragmentatie (van het begrotingsproces)	De situatie waarin besluitvorming, autorisatie, uitvoering en verantwoording van publieke middelen over meerdere afzonderlijke budgettaire kanalen of instrumenten zijn verdeeld, waardoor de samenhang, het overzicht en de integrale afweging binnen het begrotingsproces worden verminderd.
Governance	Het stelsel van regels, processen en structuren waarmee een organisatie, instelling of systeem wordt geleid, gecontroleerd en verantwoord, met als doel transparantie, integriteit en effectief besluitvormingsgezag te waarborgen.
IBSCA	Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba
Instellingsverordening	In dit rapport wordt hieronder verstaan de Landsverordening waarin een begrotingsfonds formeel wordt opgericht en waarin de doelstelling, de financieringsbronnen, de <i>governance</i> -structuur, het beheer, het toezicht en eventuele aanvullende uitvoeringsbepalingen worden vastgesteld.
Interbestuurlijke afspraken binnen het Koninkrijk	Bestuurlijke en financiële afspraken met andere landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, veelal voorzien van specifieke voorwaarden, verantwoordingsvereisten en ontbindende clausules.
Internationale overeenkomsten	Verdragen, financieringsovereenkomsten, convenanten of andere bindende afspraken met internationale of supranationale partijen die voorwaarden stellen aan de besteding en verantwoording van middelen.
Internationale verplichtingen	Verplichtingen die voortvloeien uit verdragen of samenwerkingsrelaties met internationale organisaties.
Interne beheersing	In dit rapport wordt hieronder verstaan het stelsel van maatregelen, processen en controles binnen het beheer van een begrotingsfonds dat erop gericht is om de aanwending van middelen op een rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en transparante wijze te laten verlopen, en om risico's te beheersen zodat de organisatie haar doelstellingen kan realiseren.
Intern toezicht	Toezicht binnen een organisatie of overheidsonderdeel, uitgevoerd door (hiërarchisch) leidinggevenden of interne toezichthoudende functies (bijv. control, compliance, interne audit), gericht op het naleven van wet- en regelgeving, interne kaders, doelmatigheid en beheersing van risico's.
IoA	Instellingen op Afstand
IWIF	Interim-Wegeninfrastructuurfonds
Jaarrekening van het Land	Jaarverslag en -rekening Land Aruba
KPA	Korps Politie Aruba
LARA	Landsverordening Algemene Rekenkamer Aruba
LIM	Landsverordening Instelling Ministeries
MvT	Memorie van Toelichting
OM	Openbaar Ministerie
Onrechtmatigheid	Een onrechtmatigheid is een breed begrip en verwijst naar elke handeling of nalaten die inbreuk maakt op het recht. Het in strijd met wetten, regels, voorschriften of interne beleidslijnen (ongeacht of deze financieel van aard zijn), handelen of nalaten.
PG	Procureur-Generaal
Publiek domein	Het terrein van overheidsoptreden waarin publieke belangen worden

Afkorting/ begrip	Betekenis
	nagestreefd en publieke middelen en bevoegdheden worden aangewend.
SIF	Schuldsanering- en Investeringsfonds
Toezicht	Het geheel van activiteiten gericht op het volgen, beoordelen en controleren van handelingen en processen, om vast te stellen of deze plaatsvinden in overeenstemming met geldende regels, afspraken en doelstellingen, en om waar nodig bijsturing mogelijk te maken.
TPEF	<i>Tourism Product Enhancement Fund</i>

Bijlage 3: Dataverzameling

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van documentanalyse. Naast de documentanalyse zijn interviews gehouden met geselecteerde instellingen en bureaus van ministers. De informatie wordt onderstaand gepresenteerd.

Rapporten
Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela: Bestedingsplan Inventarisatie irreguliere circuit op Aruba (versie 1.8/zonder datum)
Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela: Concept Plan van aanpak; Aanpak migratievraagstuk in Curaçao en Aruba als gevolg van de politieke situatie in Venezuela (laatste versie 6 april 2020)
Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela: Format bestedingsplannen Aanvullende Post v2.0 (zonder datum)
Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela: Plan van aanpak Implementatieplan Nederlands als Vreemde Taal met extra zorg voor nieuwkomers in het onderwijs (d.d. 3 oktober 2019)
Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela: Plan van aanpak Reparatie Huis van bewaking bij het correctie instituut Aruba (zonder datum)
Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela: Plan van Aanpak voor upgrading, Implementatie en intensivering NVT- en INCORPORATIE programma Aruba voor achterstallige kinderen in het Basis- en Voortgezet onderwijs (zonder datum)
Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela: Projectdossier 4, Rechtshandhaving; Plan van aanpak Mensenhandel-Mensensmokkel 2018-2022 (31 oktober 2019)
CAD: Onderzoek naar de controleerbaarheid van de balanspost 'Materiële vaste activa' en alle andere daarmee samenhangende jaarrekeningposten (nulmetingsonderzoek) (21 april 2022/rapportnummer: CAD.2022.06)
CAD: Onderzoek naar het opbrengstenproces van het Openbaar Ministerie (d.d. 4 december 2018/rapportnummer: CAD.2018.14)
CAD: Het financieel beheer over 2010 tot en met 2014 van het begrotingsfonds <i>Tourism Product Enhancement Fund</i> (d.d. 23 februari 2016/rapportnummer: CAD.2016.04)
CFT: Advies Landsverordening Algemeen Investerings-en Ontwikkelingsfonds (d.d. 1 december 2025/kenmerk Cft 202500139)
Directie Financiën: Evaluatierapport SIF (zonder datum)
Rapport externe adviseur: Venezuela-claim Aruba: diverse bijstandsprojecten, d.d. 3 april 2024
Jaarrekening Land Aruba 2019
Jaarverslag en -rekening Land Aruba 2021
Jaarverslag en -rekening Land Aruba 2022
Jaarverslag en -rekening Land Aruba 2024
Plus Accountants: Controleverklaring van de onafhankelijk accountant financiële eindverantwoording voor periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2023 inzake het bestedingsplan "Optimaliseren vreemdelingenketen", d.d. 12 maart 2024
Plus Accountants: Definitief rapport van feitelijke bevindingen met betrekking tot specifiek overeengekomen werkzaamheden in het kader van toekenning bijdrage diverse bijstandsprojecten inzake Venezuela, d.d. 25 april 2022
Plus Accountants: Rapport van feitelijke bevindingen met betrekking tot controle van de financiële

Rapporten
verantwoording inzake het bestedingsplan "optimaliseren vreemdelingenketen" voor periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2023, d.d. 12 maart 2024
Raad van Advies: Advies ex artikel 25 van de Landsverordening Raad van Advies (AB 2022 no. 137), inzake de instelling van begrotingsfondsen (d.d. 2 april 2025/kenmerk: RvA 62-25)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening Interim-Wegeninfrastructuurfonds (d.d. 9 augustus 2002/kenmerk: 157-02)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening houdende instelling van een begrotingsfonds voor het beheer van de door Nederland beschikbaar gestelde gelden in verband met de Venezolaanse Migrantenproblematiek) Landsverordening Begrotingsfond Migrantenproblematiek Venezuela) (d.d. 13 juli 2020/kenmerk 95-20)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening houdende vaststelling van de uitgaven en ontvangsten van het Tourism Product Enhancement Fund voor de dienstjaren 2020 en 2021 (d.d. 16 maart 2022/kenmerk RvA 22-22)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening tot instelling begrotingsfonds in verband met het protocol van 22 maart 2017 en de daarmee samenhangende aangelegenheden (Interim Begrotingsfonds Restmiddelen Fondo Desaroyo Aruba) (d.d. 7 juni 2017/kenmerk RvA 78-17)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening tot instelling van een tijdelijk begrotingsfonds ten behoeve van een slagvaardige en effectieve implementatie van het Integraal Sociaal Crisisplan Aruba over de periode van 1 augustus 2018 tot en met 31 december 2019 (Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba) (d.d. 24 oktober 2018/kenmerk RvA 194-18)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening tot oprichting van een begrotingsfonds ten behoeve van de medefinanciering van criminaliteitsbestrijding (Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds) (d.d. 23 augustus 2012/kenmerk RvA 113-12)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening tot oprichting van een begrotingsfonds ten behoeve van de sanering van schulden en investeringen (Landsverordening Schuldsanering- en Investeringsfonds) (d.d. 1 april 2009/kenmerk RvA 63-09)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening tot oprichting van een tweetal begrotingsfondsen ten behoeve van de toeristische promotie van Aruba onderscheidenlijk ten behoeve van de verbetering van het toeristische product Aruba (d.d. 9 juni 2010/kenmerk RvA 115-10)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Interim-Wegeninfrastructuurfonds voor het dienstjaar 2014(d.d. 19 juni 2014/kenmerk RvA 86-14)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba voor het dienstjaren 2020 en 2021 (d.d. 21 november 2019/kenmerk RvA 143-19)
Raad van Advies: Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Onderwijsfonds voor het dienstjaar 2018 (d.d. 11 april 2018/kenmerk RvA 53-18)
Raad van Advies: Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds (AB 2012 no. 52) (d.d. 12 juli 2022/kenmerk: RvA 61-22)
Raad van Advies: Ontwerp-landsverordening houdende regels met betrekking tot het instellen van een begrotingsfonds voor investeringen van het Land (Landsverordening Algemeen Investerings-en Ontwikkelingsfonds) (d.d. 3 december 2025/kenmerk: RvA 105-25)
TPEF: Financieel verslag; Jaarrekening 2018 (d.d. 15 juli 2022)
TPEF: Financieel verslag; Jaarrekening 2019 (d.d. 15 juli 2022)
Verschillende uitvoeringsrapportage Sociaal Crisisplan

Wet- en Regelgeving
Aanbestedingsbesluit, AB 2024 nr. 14
Aanbestedingsverordening, AB 2019 no. 39
Bijzondere bepalingen in verband met de instelling van een nieuwe ATA, AB 2011 no. 13
Comptabiliteitsverordening 1989, AB 1989 no. 72
Landsbesluit d.d. 7 januari 2019 no. 25
Landsbesluit houdende de inwerkingtreding van artikel 11, eerste lid, van de Landsverordening Onderwijsfonds, AB 2015 no. 20
Landsbesluit houdende inwerkingtreding van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds. (AB 2013 no. 10)
Landsbesluit houdende het vervallen van de Landsverordening van 3 juni 2009 tot oprichting van een begrotingsfonds ten behoeve van de sanering van schulden en investeringen, AB 2012 no. 50
Landsbesluit houdende het vervallen van de landsverordening van 3 juni 2009 tot oprichting van een begrotingsfonds ten hoeve van de sanering van schulden en investeringen, AB 2012 no. 50
Landsbesluit openbare aanbestedingen, AB 1996 no. 58
Landsbesluiten d.d. 10 december 2024 no. 1 tot en met 6
Landsverordening Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela, AB 2020 no. 191
Landsverordening Belastingplan 2023, AB 2022 no. 161
Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds, AB 2012 no. 52
Landsverordening houdende comptabele voorzieningen ter bekrachtiging en vaststelling van de uitgaven en ontvangsten van het <i>Tourism Product Enhancement Fund</i> voor de dienstjaren 2020 en 2021, AB 2022 no. 136
Landsverordening houdende instelling van drie begrotingsfondsen, AB 1995 no. 50
Landsverordening instelling ATA, AB 2011 no. 14
Landsverordening Interim Begrotingsfonds Restmiddelen Fondo Desaroyo Aruba, AB 2017 no. 60
Landsverordening Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba, AB 2018 no. 84
Landsverordening Interim-Wegeninfrastructuurfonds, AB 2002 no. 89
Landsverordening Onderwijsfonds, AB 2012 no. 44
Landsverordening Schuldsanering- en Investeringsfonds, AB 2009 no. 42
Landsverordening toeristenheffing, AB 1989 GT 40
Landsverordening tot oprichting van twee begrotingsfondsen ten behoeve van de toeristische promotie van Aruba onderscheidenlijk ten behoeve van de verbetering van het toeristisch product Aruba, AB 2010 no. 55
Landsverordening tot vaststelling van de begroting Fonds Afvloeiing Personeel inclusief MvT, dienstjaar 1994
Landsverordening tot vaststelling van de begroting ATMF inclusief MvT, dienstjaar 2010
Landsverordening tot vaststelling van de begroting Fonds Bestrijding Narcotica inclusief MvT, dienstjaren 1994-1995
Landsverordening tot vaststelling van de begroting Garantiefonds inclusief MvT, dienstjaren 1994-1955
Landsverordening tot vaststelling van de begroting Interim Begrotingsfonds restmiddelen Fondo Desaroyo Aruba (FDA) inclusief MvT, dienstjaren 2017-2018
Landsverordening tot vaststelling van de begroting Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba (IBSCA) inclusief MvT, dienstjaren 2018-2021
Landsverordening tot vaststelling van de begroting IWIF inclusief MvT, dienstjaren 2003 -2015
Landsverordening tot vaststelling van de begroting Migrantenproblematiek Venezuela inclusief MvT, dienstjaar 2020
Landsverordening tot vaststelling van de begroting Onderwijsfonds inclusief MvT, dienstjaren 2015-2018

Wet- en Regelgeving
Landsverordening tot vaststelling van de begroting SIF inclusief MvT, dienstjaren 2008-2011
Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het <i>Tourism Product Enhancement Fund</i> inclusief MvT dienstjaren 2010 t/m 2024 (met uitzondering van de dienstjaren 2020 en 2021)
Landsverordening wijziging van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds, AB 2016 no. 35
Landsverordening wijziging van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds, AB 2023 no. 50
Ministeriële Beschikking van de minister van Algemene Zaken, Integratie, Overheidszorg, Innovatie en Energie, d.d. 24 juni 2020 no. MAZ/392/20
Ministeriële beschikking van de minister van Justitie, Veiligheid en Integratie, d.d. 19 september 2018 no. MinJus 336/18
Ministeriële Beschikking van de ministers van Toerisme, Transport en Arbeid en de minister van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie, d.d. 13 oktober 2010 no. 1502
Regeling centrale begrotings- en financiële administratie, AB 1990 no. 58
Regeling minimumbedrag Criminaliteitsbestrijdingfonds, AB 2023 no. 62
Regeling overige financiële administratie, AB 1991 no. 115
Staatsregeling van Aruba, AB 1987 no. GT1
Subsidieverordening instellingen van openbaar nut (AB 1990 no. GT 34)

Overige documenten
Afspraken over besteding en verantwoording restmiddelen Fondo Desaroyo Aruba (FDA), d.d. 22 maart 2017
Brief Algemene Rekenkamer aan de toenmalige minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur, d.d. 15 januari 2019 kenmerk: 015/19.003
Brief minister van Financiën, Economische Zaken, en Primaire Sector; Vragenlijst begrotingsfondsen, d.d. 15 september 2025 kenmerk: BMINFEPS/F/25/0433
Brief minister van Justitie en Veiligheid; Toekenning resterende financiële middelen t.b.v. optimalisering vreemdelingenketen, d.d. 8 december 2020 kenmerk: 3106696
Brief ministerie van Algemene Zaken; Request for financial assistance to mitigate the impact of the crisis in Venezuela on Aruba, d.d. 26 mei 2019 kenmerk/ MAZ/4700
Brief ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Ondersteuning en samenwerking inzake Venezuela, d.d. 5 september 2019 kenmerk: 2019-0000466298
Brief ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie; Vaststelling bijdrage diverse bijstandsprojecten inzake Venezuela, d.d. 22 augustus 2022 Kenmerk: 2022-0000257963
Brief ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Toekenning bijdrage diverse bijstandsprojecten inzake Venezuela, d.d. 28 november 2019 kenmerk 2019-0000598160
Brief ministerie van Justitie en Veiligheid; Toekenning bijdrage diverse bijstandsprojecten inzake bestedingsplan optimaliseren van de vreemdelingenketen, d.d. 7 februari 2020 kenmerk: 2794771
Brief TPEF aan minister van toerisme; <i>National spray and neuter program</i> , d.d. 7 december 2022
Cooperation Agreement between UNICEF Dutch National Committee and the Government of Aruba, d.d. 26 november 2017
Financieringsovereenkomst met de EU voor het 10de EOF ten behoeve van Onderwijs, d.d. 23 december 2011
TPEF Proposal and approval process, zonder datum
Vaststelling procedures samenstelling, beheer en besteding van de criminaliteitsbestrijdingsfonds, zonder datum

Bijlage 4: Totaaloverzicht begrotingsfondsen

Garantiefonds	
Status	Niet actief/niet opgeheven
Datum van instelling	1 januari 1994
Instelling bij	Landsverordening houdende instelling van drie begrotingsfondsen (AB 1995 no. 50).
Opheffing	-
Doelen	De dekking van de mogelijke financiële gevolgen van door het Land verstrekte garanties voor de bouw en inrichting van hotels.
Reden voor het instellen	De verzekering van de dekking van de uit afgegeven garanties voor hotelbouw voortvloeiende kosten voor het Land.
Beheer	Minister van Financiën
Toezicht	Minister van Financiën
Begroting	- 1994 - 1995
Afgelegde verantwoording	Geen
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Geen
Bedrijf nr. E1	00005 Garantiefonds
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Niet te achterhalen
Bron van inkomsten	Eenmalige voeding vanuit Nederland en vervolgens maandelijks bedrag van de Landsbegroting. Rente (rentedragende bankrekening)
Inkomsten	Niet te achterhalen uit E1 Begroting 1994: Afl. 35,5 miljoen Begroting 1995 Afl. 53,7 miljoen
Bedrag bestedingen	Niet te achterhalen
Batige saldi	Ja
Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Fonds Afvloeiing Personeel	
Status	Niet actief/niet opgeheven
Datum van instelling	1 januari 1994
Instelling bij	Landsverordening houdende instelling van drie begrotingsfondsen (AB 1995 no. 50).
Opheffing	-
Doelen	De dekking van de uit de reorganisatie van de overheidsorganisatie voortvloeiende kosten van vrijwillig ontslag van landsdienaren als bedoeld in de Landsverordening uitkering bedrag-ineens (AB 1995 no. 25).

Reden voor het instellen	De verzekering van de uitkering van zogenaamde bedragen ineens in het kader van de reorganisatie van de overheidsorganisatie.
Beheer	Minister van Algemene Zaken
Toezicht	- Minister van Algemene Zaken - Minister van Financiën
Begroting	1994
Afgelegde verantwoording	Geen
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Geen
Bedrijf nr. E1	Geen
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Niet te achterhalen
Bron van inkomsten	- Landsbegroting - Middelen afkomstig van uitgegeven staatsobligaties - Rente (rentedragende bankrekening)
Inkomsten	Niet te achterhalen uit E1 Begroting 1994: Afl. 10,3 miljoen
Bedrag bestedingen	Niet te achterhalen
Batige saldi	Ja
Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Fonds Bestrijding Narcotica	
Status	Opgeheven per 15 februari 2013
Datum van instelling	5 juli 1994
Instelling bij	Landsverordening houdende instelling van drie begrotingsfondsen (AB 1995 no. 50).
Opheffing	Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds (AB 2012 no. 52) en inwerkingtreding bij Landsbesluit van 13 februari, houdende inwerkingtreding van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds (AB 2013 no. 10).
Doelen	De financiering van een verhoging van effectiviteit en de doelmatigheid van het toezicht op de naleving van de wetgeving ter zake van de verdovende bewustzijnsverruimende middelen.
Reden voor het instellen	Het voldoen aan de door de Verenigde Staten van Amerika vereiste verantwoording van de van dit Land verkregen middelen in het kader van de met dit Land gesloten overeenkomst.
Beheer	Minister van Justitie
Toezicht	- Minister van Justitie - Minister van Financiën
Begroting	1994 1995 en 1996
Afgelegde verantwoording	Geen
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Geen
Bedrijf nr. E1	00006 Narcoticafonds
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Niet te achterhalen

met eind 2024	
Bron van inkomsten	Verkregen middelen op grond van internationale overeenkomsten ter verdeling van de opbrengsten van uit strafrechtelijke onderzoeken door een staat verkregen gelden.
Inkomsten	Niet te achterhalen uit E1 Begroting 1994: Afl. 165.010 Begroting 1995 en 1996: Afl. 165.552
Bedrag bestedingen	Niet te achterhalen
Batige saldi	NvT
Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Interim- Wegeninfrastructuurfonds (IWIF)	
Status	Niet actief/niet opgeheven
Datum van instelling	5 september 2002
Instelling bij	Landsverordening Interim- Wegeninfrastructuurfonds (AB 2002 no. 89)
Opheffing	-
Doelen	De kostendekking van de aanleg en het onderhoud van wegen en de voorbereiding daarvan, alsmede de benodigde voorzieningen, voor de behoorlijke afvoer van regenwater op, onder of langs de wegen en de aanleg van riolering langs nieuwe wegen, voor zover daarin in het begrotingsfonds is voorzien.
Reden voor het instellen	Het slagvaardig bestuurlijk handelen ten aanzien van de wegeninfrastructuur. De bedoeling was echter om deze vorm als een voorlopige oplossing te treffen zolang nog niet beslist is over de definitieve rechtsvorm van het afgescheiden vermogen.
Beheer	- Minister van Infrastructuur - Taak bij wet opgedragen aan de Directeur en de administrateur DOW
Toezicht	Minister van Financiën
Begroting	- 2003 - 2004 - 2005 - 2006 - 2007 - 2008 - 2009 - 2010 - 2011 - 2012 - 2013 - 2014 - 2015
Afgelegde verantwoording	Geen
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Geen
Bedrijf nr. E1	00010 Wegeninfrastructuurfonds
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Afl. 1.223.903

Bron van inkomsten	Landsbegroting
Inkomsten	Afl. 126.051.828
Bedrag besteding	Afl. 124.827.925
Batige saldi	Ja
Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Schuldsanerings- en Investeringsfonds (SIF)	
Status	Opgeheven per 1 december 2012
Datum van instelling	29 september 2008
Instelling bij	Landsverordening Schuldsanering- en Investeringsfonds (AB 2009. No. 42).
Opheffing	Landsbesluit van 30 november 2012, houdende het vervallen van de Landsverordening van 3 juni 2009 tot oprichting van een begrotingsfonds ten behoeve van de sanering van schulden en investeringen (AB 2012 no. 50).
Doelen	Het saneren van schulden en voor investeringen van het Land.
Reden voor het instellen	Het continu bewerkstelligen van de financiële middelen voor het bekostigen van het toeristische beleid en een efficiënter en transparanter gebruik van de beschikbare middelen voor het realiseren van projecten.
Beheer	- Minister van Algemene Zaken - Minister van Financiën
Toezicht	- Minister van Algemene Zaken - Minister van Financiën
Begroting	2008-2009 2010-2011
Afgelegde verantwoording	Evaluatierapport als bijlage in MvT op het ontwerp Landsbesluit houdende het vervallen van de SIF. Het ontwerp Landsbesluit houdende het vervallen van de SIF is op 9 november 2012 door de Staten ontvangen. De Staten kregen gedurende twee weken de tijd om hun wensen en bezwaren naar voren te brengen. Het ontwerp is naar de Centrale Commissie van de Staten verwezen. De landsverordening is op 1 december 2012 vervallen.
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Eindverantwoording en -afrekening in de toelichting bij het ontwerp landsbesluit ter opheffing.
Bedrijf nr. E1	00015 Schuldsan.-en Inv. Fund
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Afl. 1.488.588
Bron van inkomsten	De verkoopopbrengsten van de aandelen in Plant Hotel N.V. en gereserveerde schuldsaneringsmiddelen van Nederland.
Inkomsten	Afl. 250.216.865
Bedrag bestedingen	Afl. 248.728.277
Batige saldi	Ja
Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Aruba Tourism Marketing Fund (ATMF)	
Status	Opgeheven per 1 januari 2011
Datum van instelling	1 september 2010
Instelling bij	Landsverordening tot oprichting van een tweetal begrotingsfondsen ten behoeve van de toeristische promotie van Aruba onderscheidenlijk ten behoeve van de verbetering van het toeristische product Aruba (AB 2010 no. 55).
Opheffing	Landsverordening houdende bijzondere bepalingen in verband met de instelling van een nieuwe <i>Aruba Tourism Authority</i> (AB 2011 no. 13).
Doelen	De promotie van Aruba als toeristische attractie.
Reden voor het instellen	Het continu bewerkstelligen van de financiële middelen voor het bekostigen van het toeristische beleid en een efficiënter en transparanter gebruik van de beschikbare middelen voor het realiseren van projecten.
Beheer	- Minister van Toerisme - Minister van Financiën
Toezicht	- Minister van Toerisme - Minister van Financiën
Begroting	2010
Afgelegde verantwoording	Geen
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Geen
Bedrijf nr. E1	Geen
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Niet te achterhalen
Bron van inkomsten	Landsbegroting
Inkomsten	Afl. 14.300.000
Bedrag bestedingen	Niet te achterhalen
Batige saldi	Ja
Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Tourism Product Enhancement Fund (TPEF)	
Status	Actief
Datum van instelling	1 september 2010
Instelling bij	Landsverordening tot oprichting van een tweetal begrotingsfondsen ten behoeve van de toeristische promotie van Aruba onderscheidenlijk ten behoeve van de verbetering van het toeristische product Aruba (AB 2010 no. 55)
Opheffing	-
Doelen	De verbetering van het toeristisch product Aruba.
Reden voor het instellen	Het continu bewerkstelligen van de financiële middelen voor het bekostigen van het toeristische beleid en een efficiënter en transparanter gebruik van de beschikbare middelen voor het realiseren van projecten.

Beheer	- Minister van Toerisme - Minister van Financiën
Toezicht	- Minister van Toerisme - Minister van Financiën - Taak bij ministeriële beschikking opgedragen aan het toezichtorgaan.
Begroting	- 2011-2012 - 2013 - 2014 - 2015 - 2016 - 2018 - 2019 - 2022 - 2023 - 2024
Afgelegde verantwoording	Interne jaarrekening 2011, 2018 en 2019. Statenleden hebben conform het ontvangen overzicht het document "Financieel verslag 2018 en 2019 van de TPEF" ter inzage gekregen tijdens de openbare vergadering ter behandeling van de comptabele voorzieningen ter bekrachtiging en vaststelling van de uitgaven en ontvangsten van het TPEF voor de dienstjaren 2020 en 2021.
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Geen
Bedrijf nr. E1	00016 Tourism Product enh. Fund
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Afl. 12.516.064
Bron van inkomsten	Toeristenheffing. Deze middelen lopen via de Landsbegroting. De bedragen worden zowel als inkomsten en als uitgaven verantwoord in de centrale financiële administratie en de jaarrekening van het Land.
Inkomsten	Afl. 47.637.234
Bedrag bestedingen	Afl. 35.121.170
Batige saldi	Ja
Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Criminaliteitsbestrijdingfonds

Status	Actief
Datum van instelling	15 februari 2013
Instelling bij	Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds (AB 2012 no. 52) en inwerkingtreding bij landsbesluit van 13 februari 2013, houdende inwerkingtreding van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingfonds (AB 2013 no. 10).
Opheffing	-
Doelen	De bevordering van de voorkoming en bestrijding van criminaliteit.
Reden voor het instellen	De specifieke besteding van de beschikbare gelden aan de criminaliteitsbestrijding op basis van een planmatige aanpak en allocatie van deze gelden.
Beheer	Minister van Justitie

Toezicht	- Minister van Justitie - Minister van Financiën - Taak bij wet opgedragen aan de adviescommissie Criminaliteitsbestrijdingfonds.
Begroting	NvT
Afgelegde verantwoording	Geen
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Voortgangsrapportage (inclusief bestedingsoverzicht) per kwartaal.
Bedrijf nr. E1	00019 Criminaliteitsbestr.fonds
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Afl. 2.100.860
Bron van inkomsten	- Verbeurdverklaarde gelden uit ontnemingszaken - Netto-opbrengsten uit verkoop Geconfisqueerde gelden - Onherroepelijk vonnis of verklaring van afstand verkregen gelden - Opbrengsten uit assetsharing - Bijdragen instellingen en particulieren - Rente op tegoeden van het Fonds en Landsbegroting - Gelden en geldswaarden die in beslag worden genomen.
Inkomsten	Afl. 13.556.407
Bedrag bestedingen	Afl. 11.455.547
Batige saldi	Ja
Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Onderwijsfonds	
Status	Niet actief/niet opgeheven
Datum van instelling	7 mei 2015
Instelling bij	Landsverordening Onderwijsfonds (AB 2012 no. 44) en inwerkingtreding middels landsbesluit van 29 april 2015 no. 2, houdende de inwerkingtreding van artikel 11, eerste lid, van de Landsverordening Onderwijsfonds (AB 2015 no. 20).
Opheffing	-
Doelen	Het uitvoeren van het Nationaal Onderwijs Plan.
Reden voor het instellen	Het verwezenlijken van de doelstellingen van het National Onderwijs Plan (NOP) alsmede een beter aansluiting bij de meerjarige planmatige aanpak en het voordeel om sneller over te kunnen gaan tot verantwoording. Daarnaast wordt ook de mogelijkheid gecreëerd om alternatieve nationale bronnen zoals particuliere investeerders of internationale bronnen, te kunnen werven.
Beheer	Minister van Onderwijs
Toezicht	Minister van Onderwijs Minister van Financiën

	Taak bij wet opgedragen aan directeur van de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie als nationale autoriteit voor de Europese Commissie.
Begroting	2015-2016 2017 2018
Afgelegde verantwoording	Financiële rapportage 2015-2017. De financiële rapportage is uitgebracht als tijdelijke aansluiting van de financiële administratie per 30 oktober 2017 ten behoeve van de overdracht aan de nieuwe minister belast met Onderwijs. Deze rapportage bevat alleen de realisatiecijfers en geen voortgang op basis van prestatie indicatoren. Op 30 oktober 2017 is de financiële rapportage aangeboden aan de Staten. Het rapport is verwezen naar Commissie Onderwijs van de Staten en is niet in een openbare vergadering behandeld.
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Jaarlijks verslag ten behoeve van de nationale autoriteit voor de Europese Commissie, waarin onder meer wordt aangegeven de voortgang in de prestatie-indicatoren, op basis waarvan volgende tranches worden gestort.
Bedrijf nr. E1	00018 Onderwijsfonds
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Afl. 1.415.750
Bron van inkomsten	10 ^e Europese Ontwikkelingsfonds (Europese Unie). Deze middelen lopen via de Landsbegroting. De bedragen worden zowel als inkomsten en als uitgaven verantwoord in de centrale financiële administratie en de jaarrekening van het Land.
Inkomsten	Afl. 16.259.698
Bedrag bestedingen	Afl. 14.843.948
Batige saldi	Ja
Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Interim Begrotingsfondsen restmiddelen Fondo Desaroyo Aruba (FDA)

Status	Niet actief/niet opgeheven
Datum van instelling	1 juli 2017
Instelling bij	Landsverordening Interim Begrotingsfondsen Restmiddelen Fondo Desaroyo Aruba (AB 2017 no. 60).
Opheffing	-
Doelen	- Investeringsmiddelen afkomstig van Aruba: De aanwending voor investeringen ten behoeve van onderhoud, de aanleg en verbetering van de infrastructuur van Aruba. - Investeringsmiddelen afkomstig van Nederland: De aanwending voor investeringsprojecten ten behoeve van de sectoren: a. kwaliteit van bestuur; b. duurzame ontwikkeling;

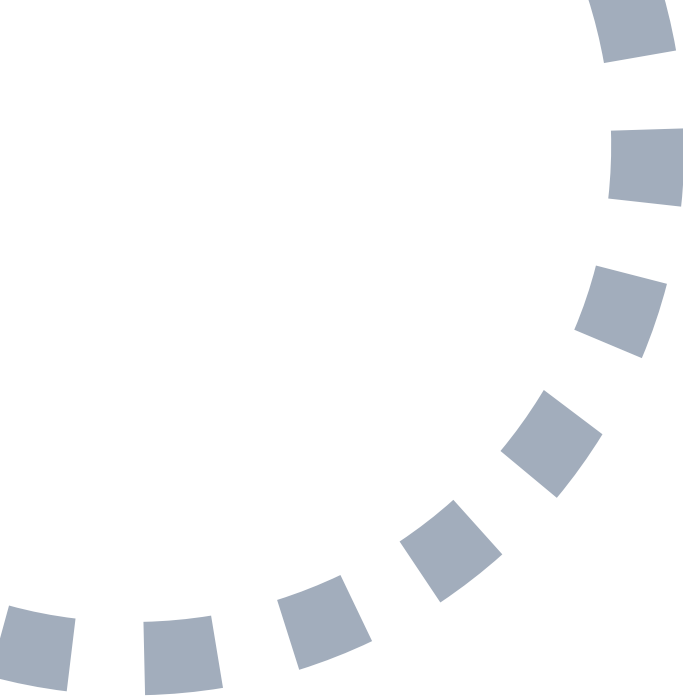
	c. rechtshandhaving; d. onderwijs, en e. natuurbescherming.
Reden voor het instellen	Het scheppen van een zelfstandig financieel kader voor de uitvoering van het protocol en het waarborgen van een transparante verantwoording van het financieel beheer en de besteding van de restmiddelen middelen van het Fondo Desaroyo Aruba (FDA).
Beheer	Minister van Financiën
Toezicht	- Minister van Financiën en Overheidsorganisatie - Minister van Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie en Duurzame Ontwikkeling - Minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie - Minister van Onderwijs en Gezin - Minister van Toerisme, Transport, Energie en Milieu - Minister van Economische Zaken en Communicatie en - Minister van justitie
Begroting	2017-2018 Initiële begroting middels instellingsverordening
Afgelegde verantwoording	Bestedingsverantwoording Nederlands deel inclusief controleverklaring over periodes: - 1 januari 2019 t/m 31 augustus 2019; - 1 september 2019 t/m 31 december 2019; - 1 januari 2020 t/m 31 december 2020. Noch deze verantwoordingen, noch verantwoording over het Arubaanse deel zijn aan de Staten aangeboden.
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Bestedingsverantwoording 2017 en 2018 (Nederlandse financieringsmiddelen) met controle verklaring van CAD.
Bedrijf nr. E1	00020 BF Restmiddelen FDA
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Afl. 2.482.744
Bron van inkomsten	Voeding een deel beschikbaar gesteld door Aruba en een deel beschikbaar gesteld door Nederland van de restmiddelen FDA. Deze middelen lopen via de Landsbegroting. De bedragen worden zowel als inkomsten en als uitgaven verantwoord in de centrale financiële administratie en de jaarrekening van het Land.
Inkomsten	
Aruba	Afl. 7.330.338
Nederland	<u>Afl. 8.832.308</u>
Totaal Inkomsten	Afl. 16.162.646
Bedrag bestedingen	
Aruba	Afl. 7.019.526
Nederland	<u>Afl. 6.660.376</u>
Totaal Bestedingen via het fonds	Afl. 13.679.902
Batige saldi	Ja
Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba	
Status	Niet actief/niet opgeheven
Datum van instelling	1 augustus 2018
Instelling bij	Landsverordening Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba (AB 2018 no. 84).
Opheffing	-
Doelen	De uitvoering van het Integraal Sociaal Crisisplan Aruba met het doel de aanpak van de ernstige en toenemende problematiek van veiligheid onder kinderen en jongeren door middel van gerichte maatregelen en professionele interventies.
Reden voor het instellen	Het voldoen aan de door UNICEF gestelde voorwaarden van een kwartaalrapportage alsook de slagvaardige en effectieve implementatie van het Integraal Sociaal Crisisplan.
Beheer	- Minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur - Minister van Sociale Zaken en Arbeid, - Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie - Minister van Toerisme, Volksgezondheid en Sport - Minister van Onderwijs, Wetenschap en Duurzame Ontwikkeling
Toezicht	- Minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur - Minister van Sociale Zaken en Arbeid, - Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie - Minister van Toerisme, Volksgezondheid en Sport - Minister van Onderwijs, Wetenschap en Duurzame Ontwikkeling
Begroting	- 2018-2019* - 2020-2021 *Initiële begroting middels instellingsverordening
Afgelegde verantwoording	Aangeboden rapportages aan de Staten: - Implementatie SCP 2018-2019 Deel 1; - Implementatie SCP 2018-2019 Deel 2; - Eerste rapportage SCP Aruba 2019; - Uitvoeringsrapportage SCP Aruba over de periode van 1 november 2018 t/m 2019 en een vooruitzicht voor 2020 en 2021; - Jaarverslag 2019 en Rapportage uitvoering SCP van november 2018 tot oktober 2019; - Uitvoeringsrapportage SCP Aruba over de periode van juni t/m november 2019; - Rapportage SCP Aruba november 2019 t/m mei 2020 en projectie 2021. Deze rapportages werden meestal ter kennisnamen aangenomen door de Staten.
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Voortgangsrapportage (inclusief bestedingsoverzicht) per kwartaal.
Bedrijf nr. E1	00021 Interim Begrotingsfonds SCP
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Afl. 12.489.032
Bron van inkomsten	Landsbegroting
Inkomsten	Afl. 36.659.100
Bedrag bestedingen	Afl. 24.170.068
Batige saldi	Ja

Financiële administratie uitgevoerd door	Directie Financiën
Betaling ten laste van het fonds door	Directie Financiën

Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela	
Status	Niet actief/niet opgeheven
Datum van instelling	1 januari 2020
Instelling bij	Landsverordening Begrotingsfonds Migrantenproblematiek Venezuela (AB 2020 no. 191)
Opheffing	-
Doelen	Het slagvaardig en effectief beheren van de gelden die door Nederland beschikbaar worden gesteld voor de beheersing van de crisissituatie als gevolg van de Venezolaanse migrantenproblematiek.
Reden voor het instellen	Het slagvaardig en doeltreffend beheren van de uit Nederland ontvangen gelden om de ontstane crisissituatie, vanwege de Venezolaanse migrantencrisis, kunnen beheersen.
Beheer	- Minister van Financiën - Minister van Algemene Zaken - Minister van Justitie - Taak bij wet opgedragen aan Hoofd Bureau Rampenbestrijding Aruba (CMO)
Toezicht	- Minister van Financiën - Minister van Algemene Zaken - Minister van Justitie
Begroting	2020 Initiële begroting middels instellingsverordening
Afgelegde verantwoording	Vreemdelingenketen projecten: - Diverse voortgangsrapportages over periode 2020 t/m 2023. Deze zijn niet altijd per kwartaal opgesteld. - Financiële eindverantwoording project optimaliseren vreemdelingenketen inclusief controleverklaring rapport van feitelijke bevindingen over periode 1 jan 2020 t/m 31 dec 2023. - Ongedateerde evaluatie van de Vreemdelingenketen projecten Aruba – Nederland, opgesteld door CMO. Diverse Bijstandsprojecten: - Diverse voortgangsrapportages over de periode 2020-2021. - Financieel overzicht inzake het project Toekenning bijdrage diverse bijstandsprojecten inzake Venezuela tot en met 15 april 2022, inclusief rapport van feitelijke bevindingen met betrekking tot specifiek overeengekomen werkzaamheden. Geen van de opgestelde verantwoordingen zijn ooit aan de Staten aangeboden ter aflegging van verantwoording.
Aanvullende verantwoordingsvereiste	Voortgangsrapportage per kwartaal aan de Staten (inclusief bestedingsoverzichten) Vreemdelingenketen projecten:

	- Kwartaalrapportage bevattende de stand van zaken per project en een financiële paragraaf met een overzicht van de gerealiseerde kosten - Financiële Eindverantwoording inclusief controle-verklaring Diverse Bijstandsprojecten: - Voortgangsrapportages per kwartaal aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) - Eindverantwoording per project (inclusief financiële verantwoording) aan BZK samen met het Rapport van feitelijke bevinding inzake de uitvoering en besteding van de middelen opgesteld door een onafhankelijke accountant.
Bedrijf nr. E1	Geen
Bedrag financiële inbreng tot en met eind 2024	Afl. 187.001
Bron van inkomsten	Voeding vanuit Nederland. Deze middelen lopen via de Landsbegroting. De bedragen worden zowel als inkomsten en als uitgaven verantwoord in de centrale financiële administratie en de jaarrekening van het Land.
Inkomsten	Afl. 9.409.442
Bedrag bestedingen	Afl. 9.222.441
Batige saldi	Ja
Financiële administratie uitgevoerd door	Crisis Management Office
Betaling ten laste van het fonds door	Crisis Management Office



Algemene Rekenkamer

 Wilhelminastraat 6, Oranjestad, Aruba

 +297 582 5448

 www.rekenkamer.aw